

# ECLI:NL:HR:2019:2006

Autorité	Cour suprême
Date de prononciation	20-12-2019
Date de publication	20-12-2019
Numéro de dossier	19/00135
Relations formelles	En cassation à : ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, Ratification/Confirmation Conclusion : ECLI:NL:PHR:2019:887, Suivie
Matière juridique	Droit civil
Particularités	Cassation
Indication du contenu	Urgenda sur le climat. Droits de l'homme. CEDH. Convention de l'ONU sur le climat. Injonction à l'État de prendre des mesures contre le changement climatique. Danger du changement climatique. Portée de la protection des Articles 2 et 8 de la CEDH ; obligations positives. Protection juridique effective art. 13 CEDH. Les États partagent la responsabilité. Art. 3:305a CC et Art. 34 CEDH. L'objectif de réduction de 25 à 40 % des émissions de gaz à effet de serre et sa nécessité. Un soutien international pour cela. Liens des Pays-Bas à cet objectif. Une politique responsable et sa justification. Est-ce un ordre inadmissible de légiférer ? Domaine politique.
Sites	Rechtspraak.nl PS-Updates.nl 2020-0012 NJB 2020/19 AB 2020/24 avec annotation de G.A. van der Veen, Ch.W. Backes RvdW 2020/89

## Décision

COUR SUPRÊME DES PAYS-BAS, CHAMBRE CIVILE

**Numéro** 19/00135

**Date** 20 décembre 2019

JUGEMENT

Dans l'affaire de

L'ÉTAT DES PAYS-BAS (MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU CLIMAT), ayant son siège social à La Haye, demandeur en cassation (Pays-Bas), ci-après dénommé : l'État,  
avocats : K. Teuben, M.W. Scheltema et J.W.H. van Wijk,

contre

STICHTING URGENDA, établie à Amsterdam, DEFENDERESSE en cassation, ci-après dénommée :  
Urgenda,  
avocat : F.E. Vermeulen.

## Résumé de l'arrêt

La question dans cette affaire est de savoir si l'État néerlandais est obligé de réduire les émissions de gaz à effet de serre à partir du sol néerlandais d'au moins 25 % par rapport à 1990 d'ici à la fin de 2020, et si le juge peut ordonner à l'État de le faire.

### *Demande d'Urgenda et jugements du tribunal et de la cour*

Urgenda a demandé au juge d'ordonner à l'État de réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière à ce qu'elles soient réduites de 40 % par rapport à 1990, et en tout cas d'au moins 25 %, d'ici la fin 2020.

Le tribunal a fait droit à la demande d'Urgenda en 2015, en ce sens qu'un ordre a été donné à l'État de réduire les émissions d'au moins 25 % par rapport à 1990 d'ici la fin 2020.

En appel en 2018, la Cour d'appel a confirmé le jugement du tribunal.

### *Recours en cassation*

L'État a introduit un recours en cassation devant la Cour suprême contre l'arrêt de la Cour d'appel. L'État a avancé un grand nombre d'objections à l'arrêt de la Cour.

Le procureur général suppléant et le procureur général ont conseillé à la Cour suprême de rejeter l'appel de l'État et donc de maintenir la décision de la Cour d'appel.

### *Arrêt de la Cour suprême*

La Cour suprême conclut que le recours de l'État en cassation doit être rejeté. Cela signifie que l'ordre donné à l'État par le tribunal et confirmé par la Cour de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 % par rapport à 1990 d'ici à la fin de 2020 est définitivement maintenu.

L'avis de la Cour suprême se fonde sur des faits et des principes établis par la Cour d'appel et qui n'ont pas été remis en cause en cassation par l'État et Urgenda. En cassation, la Cour suprême évalue si la cour d'appel a correctement appliqué la loi et si l'arrêt de la Cour d'appel, basé sur les informations qu'elle a pu prendre en compte, est compréhensible et suffisamment motivé.

Les motifs du verdict de la Cour suprême sont exposés ci-dessous dans les chapitres 4 à 8 de l'arrêt. Ces motifs sont résumés ci-dessous. Ce résumé ne remplace pas les motifs de cet arrêt et ne reflète pas entièrement l'opinion de la Cour suprême.

### *Un changement climatique dangereux*

(voir ci-dessous aux points 4.1 à 4.8)

Urgenda et l'État approuvent tous deux la compréhension scientifique climatique selon laquelle il existe une menace réelle de changement climatique dangereux dans les prochaines décennies. Au sein de la science du climat et de la communauté internationale il existe un consensus largement partagé sur cette menace. En bref, il s'agit de ce qui suit.

Les émissions de gaz à effet de serre, dont le CO<sub>2</sub>, entraînent une concentration croissante de ces gaz dans l'atmosphère. Ces gaz à effet de serre retiennent la chaleur émise par la terre. Parce que depuis un siècle et demi (depuis le début de la révolution industrielle), de plus en plus de gaz à effet de serre ont été émis, la terre se réchauffe de plus en plus. Le réchauffement au cours de cette période est d'environ 1,1 °C, dont la majeure partie (0,7 °C) a eu lieu au cours des quarante dernières années. Il existe un large consensus dans la science du climat et au sein de la communauté internationale sur le fait que le réchauffement de la planète devrait être limité à un maximum de 2 °C et, selon les données les plus récentes, même à un maximum de 1,5 °C. L'augmentation du réchauffement climatique peut avoir des effets très néfastes, tels qu'une chaleur extrême, une sécheresse extrême, des précipitations extrêmes, la perturbation des écosystèmes menaçant entre autres l'approvisionnement alimentaire, et l'élévation du niveau des mers due à la fonte des glaciers et des calottes polaires. Ce réchauffement peut également entraîner une disruption climatique, avec des modifications abruptes et drastiques du climat global ou du climat dans certaines zones de la terre (ce qu'on appelle les "points de basculement"). En conséquence, la vie, le bien-être et le cadre de vie de nombreuses personnes sont menacés, tant dans le monde entier qu'aux Pays-Bas. Certaines de ces conséquences se produisent déjà aujourd'hui.

### *Protection des droits de l'homme en vertu de la CEDH*

(voir ci-dessous aux points 5.2.1 à 5.5.3)

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) oblige les États parties à la Convention à garantir à leurs résidents les droits et libertés énoncés dans la Convention. L'article 2 de la CEDH protège le droit à la vie, et l'article 8 de la CEDH protège le droit au respect de la vie privée et familiale. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CtEDH), ces dispositions obligent un État lié par la Convention à prendre des mesures appropriées s'il existe un "risque réel et immédiat" pour la vie ou le bien-être des personnes et si l'État en est conscient.

L'obligation de prendre des mesures appropriées s'applique également en cas de risques environnementaux qui menacent de grands groupes ou la population dans son ensemble, et aussi si les risques ne peuvent être réalisés qu'à long terme. Les articles 2 et 8 de la CEDH ne doivent pas entraîner une charge impossible ou disproportionnée pour un État. Toutefois, ces dispositions exigent que soient prises des mesures réellement appropriées pour éviter le danger imminent dans la mesure du possible. Conformément à l'article 13 de la CEDH, le droit national doit prévoir un recours effectif contre une violation ou une menace de violation des droits garantis par la CEDH. Cela signifie que le tribunal national doit être en mesure d'assurer une protection juridique efficace.

### *Problème mondial et responsabilité nationale*

(voir ci-dessous aux points 5.6.1-5.8)

Le risque d'un changement climatique dangereux a un caractère mondial : les émissions de gaz à effet de serre ne se produisent pas seulement sur le territoire néerlandais, mais dans le monde entier. Les conséquences de cette situation se font également sentir dans le monde entier.

Les Pays-Bas sont partie à la Convention des Nations unies sur le climat. L'objectif de la convention est de maintenir la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation du système climatique due à l'activité humaine. La Convention repose sur le principe que tous les pays membres doivent prendre des mesures pour prévenir le changement climatique, en fonction des responsabilités et des capacités spécifiques de chaque pays.

Chaque pays est donc responsable de sa part. Par conséquent, l'argument selon lequel les propres émissions d'un pays sont relativement limitées à l'échelle mondiale et qu'une réduction de ses propres émissions n'a qu'un effet mineur à l'échelle mondiale ne peut pas dégager un pays de sa responsabilité partielle de prendre des mesures. L'État est donc tenu de réduire les émissions de gaz à effet de serre de son territoire en fonction de sa part. Cette obligation pour l'État de faire "sa part" est fondée sur les articles 2 et 8 de la

CEDH, car il existe un risque sérieux de voir se produire un changement climatique dangereux qui menace la vie et le bien-être de nombreuses personnes aux Pays-Bas.

*Que signifie concrètement l'obligation de l'État de faire "sa part" ?*

(voir ci-dessous aux points 6.1-7.3.6)

Lors de l'interprétation des obligations positives de l'État en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH, il convient de tenir compte des connaissances scientifiques et des normes internationalement reconnues qui bénéficient d'un large soutien. Les rapports du GIEC, entre autres, sont importants dans ce contexte. Le GIEC est une organisation scientifique et intergouvernementale basée aux Nations unies dans le domaine de la science du climat et des développements climatiques. Dans son rapport de 2007, le GIEC a inclus un scénario dans lequel le réchauffement climatique devrait raisonnablement être limité à un maximum de 2 °C. Pour atteindre cet objectif, les pays dits de l'Annexe I (c'est-à-dire les pays développés, y compris les Pays-Bas) doivent réduire leurs émissions de 25 à 40 % d'ici 2020 par rapport à 1990, et de 80 à 95 % d'ici 2050.

Lors des conférences annuelles sur le climat organisées dans le cadre de la Convention des Nations unies sur le Climat à partir de 2007, presque tous les pays ont régulièrement souligné la nécessité de suivre le scénario du GIEC et de parvenir à une réduction de 25 à 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020. La nécessité de réduire les émissions de 30 % d'ici 2020 par rapport à 1990 a été exprimée à plusieurs reprises par et dans l'UE pour des raisons scientifiques.

En outre, dans les années qui ont suivi 2007, on a pris de plus en plus conscience du fait qu'un réchauffement climatique sûr ne devrait pas se limiter à un maximum de 2 °C, mais à un maximum de 1,5 °C. Ainsi, l'Accord de Paris de 2015 stipule explicitement que les États visent à limiter le réchauffement à 1,5 °C. Cela nécessite une réduction des émissions encore plus importante que ce qui avait été supposé auparavant.

Dans l'ensemble, il existe donc un large consensus sur la nécessité urgente pour les pays de l'Annexe I de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 à 40 % d'ici 2020. Le consensus sur cet objectif doit être pris en compte dans l'interprétation et l'application des articles 2 et 8 de la CEDH. Le besoin urgent d'une réduction de 25 à 40 % d'ici 2020 s'applique également aux Pays-Bas individuellement.

*Les politiques de l'État*

(voir ci-dessous aux points 7.4.1 à 7.5.3)

L'État et Urgenda sont tous deux d'avis qu'il est nécessaire de limiter la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère afin d'atteindre l'objectif de 2 °C ou l'objectif de 1,5 °C. Mais ils ne sont pas d'accord sur le rythme auquel les émissions de gaz à effet de serre devraient être réduites.

La politique de l'État jusqu'en 2011 était de parvenir à une réduction de 30 % des émissions en 2020 par rapport à 1990. Selon l'État, cela était nécessaire pour rester sur une trajectoire crédible afin de maintenir la possibilité d'atteindre l'objectif de 2 °C.

Après 2011, cependant, l'État a réduit son objectif de réduction pour 2020, passant d'une réduction de 30 % par les Pays-Bas à une réduction de 20 % au sein de l'UE. L'État entend accélérer la réduction après 2020 pour atteindre 49 % en 2030 et 95 % en 2050. Ces objectifs pour 2030 et 2050 ont été fixés dans la loi sur le climat. Cependant, l'État n'a pas expliqué cela et pourquoi une réduction de seulement 20 % en 2020 dans le contexte de l'UE est justifiée, contrairement à la réduction de 25 à 40 % en 2020 largement soutenue et jugée nécessaire au niveau international.

Il existe un large consensus dans la science du climat et au sein de la communauté internationale sur le fait que plus les mesures de réduction sont prises tardivement, plus elles devront être incisives et coûteuses pour atteindre l'objectif final visé. Le risque d'un changement climatique brutal est également plus grand parce qu'un point de basculement est atteint. À la lumière de cette compréhension généralement acceptée, il appartenait à l'État d'expliquer que l'accélération prévue de la réduction après 2020 sera pratiquement

réalisable et suffisamment efficace pour maintenir les objectifs pour 2030 et 2050, et donc les objectifs de 2 °C et 1,5 °C, à portée de main. Mais l'État ne l'a pas fait.

La Cour d'appel a donc pu statuer que l'État doit en tout état de cause adhérer à l'objectif internationalement nécessaire d'une réduction d'au moins 25 % en 2020.

### *Le juge et le domaine politique*

(voir ci-dessous au point 8.1-8.3.5)

L'État a fait valoir qu'il n'appartient pas aux tribunaux de faire les pondérations politiques nécessaires pour prendre des décisions sur la réduction des gaz à effet de serre.

Dans le système étatique néerlandais, la prise de décision sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre incombe au gouvernement et au parlement. Ils disposent d'une grande liberté pour prendre les décisions politiques nécessaires. Il appartient au juge d'apprécier si le gouvernement et le parlement sont restés dans leur processus de décision dans les limites de la loi à laquelle ils sont liés. Ces limites découlent, entre autres, de la CEDH. La Constitution impose aux tribunaux néerlandais d'appliquer les dispositions de cette Convention. Le juge doit le faire conformément à l'interprétation donnée à la Convention par la Cour européenne des droits de l'homme. Cette mission confiée au juge d'offrir une protection juridique, également contre le gouvernement, est un élément essentiel de l'État constitutionnel démocratique.

L'avis de la Cour d'appel est conforme à ce qui précède. La Cour d'appel a en effet statué que la politique de l'État en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre est clairement en deçà de l'obligation découlant des articles 2 et 8 de la CEDH de prendre des mesures appropriées pour protéger les résidents des Pays-Bas contre les changements climatiques dangereux. En outre, la Cour a limité l'ordre donné à l'État à la limite inférieure (25 %) de l'objectif de réduction minimum nécessaire approuvé au niveau international pour 2020, soit 25 à 40 %.

L'ordre donné laisse à l'État le soin de déterminer les mesures concrètes qu'il entend prendre. Si des mesures législatives sont nécessaires à cette fin, il appartient à l'État d'évaluer quelle législation spécifique est souhaitable et nécessaire.

### *Conclusion*

En résumé, l'arrêt de la Cour suprême signifie le maintien de l'ordre donné par le tribunal et confirmé par la Cour à l'État néerlandais de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 % par rapport à 1990 d'ici à la fin de 2020. Conformément aux articles 2 et 8 de la CEDH, la Cour d'appel a pu et a été autorisée à statuer que l'État est tenu de réaliser cette réduction en raison du risque d'un changement climatique dangereux qui pourrait également affecter gravement le droit à la vie et au bien-être des résidents des Pays-Bas.

## Contenu

1. Déroulement de la procédure
2. Principes et faits (2.1-2.3.2)
  - (a) Faits (2.1)
  - (b) La demande d'Urgenda et la défense de l'État (2.2.1-2.2.3)
  - (c) Décision du Tribunal de première instance (2.3.1)
  - (d) Arrêt de la Cour (2.3.2)
3. Les moyens en cassation de l'État ; mode de traitement de ces moyens (3.1-3.6)
4. Hypothèses relatives aux risques et conséquences du changement climatique (4.1-4.8)
5. Les articles 2 et 8 de la CEDH obligent-ils l'État à prendre des mesures ? (5.1-5.10)
  - (a) Signification des articles 1, 2 et 8 de la CEDH ; obligations positives découlant du traité (5.2.1-5.3.4)
  - (b) Normes d'interprétation de la CEDH ; terrain d'entente (5.4.1-5.4.3)
  - (c) Article 13 de la CEDH (5.5.1-5.5.3)
  - (d) Les articles 2 et 8 de la CEDH s'appliquent-ils au problème mondial de la menace du changement climatique ? (5.6.1-5.6.4)
  - (e) Responsabilité conjointe des États et responsabilité partielle des États individuels (5.7.1-5.8)
  - (f) Cette obligation découlant des articles 2 et 8 de la CEDH peut-elle également être invoquée dans le cas d'une demande au titre de l'article 3:305a du Code civil ? (5.9.1-5.9.3)
  - (g) Évaluation des moyens de cassation (5.10)
6. Points de départ pour répondre à la question de savoir à quelle obligation concrète ce qui précède mène pour l'État (6.1-6.6)
7. L'objectif de 25-40% pour les pays de l'Annexe I (7.1-7.6.2)
  - (a) Le degré de consensus international sur l'objectif de 25-40% (7.2.1-7.2.11)
  - (b) L'objectif de 25-40% pour les Pays-Bas individuellement (7.3.1-7.3.6)
  - (c) La politique de l'État en matière de lutte contre le changement climatique (7.4.1-7.4.6)
  - (d) L'État doit-il respecter l'objectif de 25 à 40 % ? (7.5.1-7.5.3)
  - (e) Évaluation des moyens de cassation (7.6.1-7.6.2)
8. Recevabilité de la demande ; domaine politique (8.1-8.4)
  - (a) Ordre de légiférer (8.2.1-8.2.7)
  - (b) Domaine politique (8.3.1-8.3.5)
  - (c) Évaluation des moyens de cassation (8.4)
9. Décision

Annexe : liste des abréviations utilisées

## 1 Déroulement de la procédure

Pour la conduite des procédures dans les instances de fait la Cour suprême se réfère à:

- a. l'arrêt rendu dans l'affaire C/09/456689/HA ZA 13-1396 par le tribunal de district de La Haye le 24 juin 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.
- b. l'arrêt de la Cour d'appel de La Haye du 9 octobre 2018 dans l'affaire 200.178.245/01, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591.

L'État a formé un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la Cour d'appel. Urgenda a déposé un mémoire en défense demandant le rejet du pourvoi.

L'affaire a été exposée pour l'État oralement et par écrit par ses avocats et oralement également par E.H.P. Brans, avocat à La Haye. Pour Urgenda, l'affaire a été expliquée oralement par son avocat et également par J.M. van den Berg, avocat à Amsterdam. Les avocats de l'État ont fait des répliques, les avocats d'Urgenda ont fait des répliques ultimes.

L'État s'est opposé au volume des répliques ultimes d'Urgenda. Dans ce cas, la Cour suprême ne voit aucune raison de rejeter cette réplique. Elle ne contient aucun élément nouveau dans le débat entre parties et reprend et développe largement ce qu'Urgenda a déjà fait valoir dans son mémoire en défense en cassation. Dans ce mémoire et avant les explications orales et écrites, Urgenda a détaillé extensivement les moyens en cassation, ce que les règles de la procédure de cassation ne l'obligeaient pas à faire. L'explication écrite et la plaidoirie de l'État constituent en partie une réponse détaillée à ce mémoire en défense. Compte tenu de ce qui précède, il a été rendu suffisamment de justice au caractère contradictoire des débats et le volume des répliques ultimes ne perturbe pas l'équilibre du débat en cassation.

L'opinion du Procureur général adjoint F.F. Langemeijer et de l'avocat général M.H. Wissink est de rejeter le pourvoi en cassation.

Les avocats de l'État ont répondu à cette conclusion par écrit.

## 2 Principes et faits

### (a) Faits

- 2.1. Dans cette affaire, selon considérant 2 de l'arrêt de la Cour d'appel, les faits suivants peuvent être pris comme point de départ : les faits établis par le tribunal dans les considérants 2.1-2.78 de son jugement<sup>1</sup>, ainsi que les faits établis par la Cour d'appel dans les considérants 3.1-3.26 et considérant 44 de son arrêt. <sup>2</sup> Ces faits n'ont été contestés par aucune des parties en cassation. Pour cette raison, la Cour suprême prend également ces faits comme point de départ (article 419, paragraphe 3, du Rv). Les plus importants sont les suivants.

### *Le changement climatique et ses conséquences*

(1) Depuis le début de la révolution industrielle, l'humanité utilise l'énergie à grande échelle, principalement en brûlant des combustibles fossiles (charbon, pétrole et gaz). Cela libère du dioxyde de carbone. Cette combinaison des éléments carbone et oxygène est désignée par la formule chimique CO<sub>2</sub>. Le CO<sub>2</sub> libéré est en partie émis dans l'atmosphère, où il reste pendant des centaines d'années ou plus, et en partie absorbé par les écosystèmes des forêts et des océans. La déforestation et le réchauffement de l'eau de mer réduisent cette capacité d'absorption.

(2) Le CO<sub>2</sub> est le principal gaz à effet de serre et, avec d'autres gaz à effet de serre, il retient la chaleur émise par la terre dans l'atmosphère. C'est ce qu'on appelle le réchauffement climatique. L'effet de serre est d'autant plus fort que plus de CO<sub>2</sub> est libéré dans l'atmosphère. En conséquence, la terre se réchauffe de plus en plus. Le système climatique réagit de manière ralentie aux émissions de gaz à effet de serre

: les gaz à effet de serre émis aujourd'hui auront leur plein effet de réchauffement que d'ici trente à quarante ans. Les autres gaz à effet de serre sont le méthane, l'oxyde nitreux et les gaz fluorés.

(3) Pour indiquer la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, on utilise l'unité "parties par million" (ppm). La désignation "ppm d'équivalent CO2" est utilisée pour indiquer la concentration de tous les gaz à effet de serre ensemble, la concentration des gaz à effet de serre autres que le CO2 étant convertie en CO2 en fonction de l'effet de réchauffement.

(4) Il existe une relation directe et linéaire entre les émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine, causées en partie par la combustion de combustibles fossiles, et le réchauffement de la planète. La terre s'est déjà réchauffée d'environ 1,1 °C par rapport à la température moyenne du début de la révolution industrielle. La Cour d'appel a assumé que la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère au moment de son arrêt était d'environ 401 ppm. Au cours des dernières décennies, les émissions mondiales de CO2 ont augmenté de 2 % par an.

(5) Il est possible de prévenir ou de réduire le réchauffement de la planète en veillant à ce que moins de gaz à effet de serre soient rejetés dans l'atmosphère. C'est ce qu'on appelle la mitigation. En outre, des mesures peuvent être prises pour faire face aux conséquences du changement climatique, comme par exemple l'élévation des digues pour les zones de basse altitude. De telles mesures sont dites d'adaptation.

(6) Dans la science du climat - c'est-à-dire la science qui traite du climat et du changement climatique - et au sein de la communauté internationale, il existe depuis longtemps un consensus sur le fait que la température moyenne sur terre ne devrait pas augmenter de plus de 2 °C par rapport à la température moyenne de l'ère préindustrielle. Selon la science du climat, si la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère ne dépasse pas 450 ppm en 2100, il y a une chance raisonnable que cet objectif (l'objectif des deux degrés) soit atteint. Ces dernières années, il a été reconnu qu'une augmentation sûre de la température ne devrait pas dépasser 1,5 °C, avec un niveau de concentration correspondant de gaz à effet de serre ne dépassant pas 430 ppm en l'an 2100.

(7) Globalement, il reste peu de place pour les émissions de gaz à effet de serre lorsque l'on compare le niveau de concentration actuel des gaz à effet de serre (401 ppm) à un niveau de concentration maximum de 430 ou 450 ppm en l'an 2100. La quantité totale de gaz à effet de serre qui reste à émettre dans le monde est désigné comme le budget carbone. La probabilité de limiter le réchauffement climatique à une augmentation de température ne dépassant pas 1,5 °C est désormais extrêmement faible.

(8) Si la terre se réchauffe de beaucoup plus de 2 °C par rapport aux températures moyennes de l'époque préindustrielle, cela entraînera entre autres des inondations dues à l'élévation du niveau de la mer, un stress thermique dû à des périodes de chaleur plus intenses et plus longues, une augmentation des maladies respiratoires dues à la détérioration de la qualité de l'air, des périodes de sécheresse (avec de graves incendies de forêt), une propagation accrue des maladies infectieuses, de graves inondations dues à des précipitations excessives ainsi que des perturbations de la production alimentaire et de l'approvisionnement en eau potable. Les écosystèmes, la flore et la faune sont également touchés et la biodiversité s'en trouve réduite. Une politique climatique inadéquate fera des centaines de milliers de victimes dans la seconde moitié de ce siècle, rien qu'en Europe occidentale.

(9) Au fur et à mesure que le réchauffement climatique progresse, ce ne sont pas seulement les conséquences qui s'aggravent. L'accumulation de CO2 dans l'atmosphère peut mener à ce que le processus de changement climatique atteigne un point de basculement qui peut conduire à un changement climatique brutal, de telle sorte que ni l'homme ni la nature ne peuvent s'y adapter correctement. Le risque de tels points de basculement augmente "à un rythme accéléré" lorsque la température s'élève entre 1 et 2 °C.

#### *Les rapports du GIEC*

(10) En 1988, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le World Meteorological Organisation (OMM) ont créé le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) sous les auspices des Nations unies. Le GIEC s'efforce de mieux comprendre tous les aspects

du changement climatique grâce à la recherche scientifique. Elle ne fait pas de recherche en soi, mais étudie et évalue, entre autres, les informations scientifiques et techniques les plus récentes disponibles dans le monde. Le GIEC est une organisation non seulement scientifique mais aussi intergouvernementale. Parmi ceux-ci, 195 pays sont membres, dont les Pays-Bas. Depuis sa création, le GIEC a publié cinq rapports d'évaluation et les rapports partiels associés sur l'état de la science du climat et les développements climatiques. Le quatrième rapport de 2007 et le cinquième rapport de 2013-2014 revêtent une importance particulière pour cette procédure.

- (11) Le quatrième rapport d'évaluation du GIEC (AR4) de 2007 décrit qu'une augmentation de la température de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels pose le risque d'un changement climatique dangereux et irréversible. Après avoir analysé différents scénarios de réduction, ce rapport indique que pour atteindre le scénario d'un maximum de 450 ppm en 2100, les émissions de gaz à effet de serre des pays figurant à l'Annexe I de la Convention des Nations unies sur le climat (y compris les Pays-Bas) doivent être inférieures de 25 à 40 % en 2020 par rapport à l'année 1990.
- (12) Le cinquième rapport d'évaluation (AR5) du GIEC a été publié en 2013-2014. Ce rapport constate entre autres que la terre se réchauffe en raison de l'augmentation de la concentration de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère depuis le début de la révolution industrielle et que ce réchauffement est dû aux activités humaines, en particulier à la combustion du pétrole, du gaz et du charbon et à la déforestation. Dans le AR5, le GIEC a conclu que si la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère se stabilise à environ 450 ppm d'ici 2100, la probabilité que l'augmentation de la température mondiale reste inférieure à 2 °C est "probable", c'est-à-dire supérieure à 66 %. Dans 87% des scénarios intégrés dans le AR5 pour atteindre cet objectif, des hypothèses ont été faites concernant les émissions dites négatives, c'est-à-dire l'élimination du CO<sub>2</sub> de l'atmosphère.

#### *La Convention des Nations unies sur le climat et les conférences sur le climat*

(13) En 1992, la Convention des Nations unies sur le climat a vu le jour. L'objectif de la présente Convention est de parvenir à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation dangereuse anthropique (due à l'homme) du système climatique. Parmi les parties à la Convention des Nations unies sur le climat une distinction est faite entre les pays de l'Annexe I et les autres pays. Les pays de l'Annexe I sont les pays développés, y compris les Pays-Bas. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la Convention, les pays de l'Annexe I doivent prendre l'initiative au niveau international dans la lutte contre le changement climatique et ses effets néfastes. Ils se sont engagés à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ils doivent faire rapport périodiquement sur les mesures qu'ils ont prises. L'objectif est de revenir au niveau d'émission de 1990.

(14) L'art. 7 de la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques prévoit la Conférence des Parties (COP). La COP est la plus haute instance de décision au sein de la Convention des Nations Unies sur le climat. Les décisions de la COP ne sont généralement pas juridiquement contraignantes. La COP se réunit chaque année lors de conférences sur le climat.

(15) Lors de la Conférence sur le climat de Kyoto en 1997 (COP-3), le Protocole de Kyoto a été convenu entre un certain nombre de pays de l'Annexe I, dont les Pays-Bas. Ce protocole fixe des objectifs de réduction pour la période 2008 - 2012. Pour les États membres de l'UE de l'époque, le protocole a fixé un objectif de réduction de 8 % pour cette période par rapport à 1990.

(16) Le Plan d'action de Bali a été adopté lors de la Conférence sur le climat de Bali en 2007 (COP-13). Il a reconnu la nécessité de réduire radicalement les émissions, en se référant au rapport AR4 mentionné ci-dessus au point (11). Cette référence se réfère, entre autres, à la partie du AR4 qui stipule que, pour atteindre l'objectif d'une concentration maximale de 450 ppm d'ici à 2100, les pays de l'Annexe I doivent réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020.

(17) Lors de la Conférence sur le climat de Copenhague en 2009 (COP-15), il n'a pas été possible de parvenir à un accord sur le successeur ou la prolongation du Protocole de Kyoto.

(18) Lors de la Conférence sur le climat qui a suivi à Cancun en 2010 (COP-16), les parties aux Accords de Cancun ont reconnu comme objectif à long terme que la température de la Terre ne devrait pas augmenter de plus de 2 °C par rapport à la température moyenne de l'ère préindustrielle, avec un resserrement possible jusqu'à un maximum de 1,5 °C. Dans le préambule, ils ont fait référence à l'urgence d'une réduction importante des émissions.

(19) Les parties au Protocole de Kyoto ont déclaré à Cancun que les parties visées à l'Annexe I devraient continuer à jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre les changements climatiques et que, compte tenu du quatrième rapport d'évaluation (AR4), cela exigerait que les Parties visées à l'Annexe I, en tant que groupe, réduisent leurs émissions de gaz à effet de serre dans une fourchette de 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020 ("would require Annex I Parties as a group to reduce emissions in a range of 25-40 per cent below 1990 par rapport aux niveaux de 1990 by 2020"). Les parties au Protocole de Kyoto ont insisté pour que les pays de l'Annexe I augmentent leur niveau d'ambition par rapport à leurs engagements déjà pris, compte tenu de la fourchette de 25 à 40 % fixée dans l'AR4. Dans les "Engagements de Cancun", les pays de l'UE ont déclaré en tant que groupe leur volonté d'atteindre une réduction de 20 % d'ici 2020 par rapport à 1990, avec une offre de réduction de 30 % à condition que d'autres pays adoptent des objectifs de réduction comparables.

(20) Lors de la Conférence sur le climat de Doha en 2012 (COP-18), tous les pays de l'Annexe I ont été appelés à augmenter leurs objectifs de réduction à au moins 25-40% d'ici 2020. Un amendement au Protocole de Kyoto a été adopté. Dans ce document, l'UE s'est engagée à réduire ses émissions de 20 % d'ici 2020 par rapport à 1990, en proposant de les réduire de 30 % si d'autres pays acceptaient des objectifs de réduction comparables. Cette condition n'est pas remplie. L'amendement de Doha n'est pas entré en vigueur.

#### *L'Accord de Paris*

(21) L'Accord de Paris a été conclu lors de la Conférence sur le climat de Paris en 2015 (COP-21).<sup>4</sup> Dans cette convention, chaque État partie est appelé à assumer sa propre responsabilité. La convention stipule que le réchauffement climatique doit être maintenu bien en-dessous de 2 °C ("well below 2 °C") par rapport à la température moyenne de l'ère préindustrielle, l'objectif étant une augmentation de la température ne dépassant pas 1,5 °C. La convention stipule également que le réchauffement climatique doit être maintenu bien en dessous de 2 °C par rapport à la température moyenne de l'ère préindustrielle. Les parties doivent élaborer des plans climatiques nationaux, qui doivent être ambitieux et dont le niveau d'ambition doit augmenter à chaque nouveau plan.

#### *Les rapports du PNUE de 2013 et 2017*

(22) Depuis 2010, le PNUE mentionné au point 10 ci-dessus fait rapport chaque année sur les différences entre le niveau d'émissions souhaité et les objectifs de réduction promis par les États signataires : c'est ce qu'on appelle "l'écart d'émissions". Dans le rapport annuel 2013 du PNUE il est constaté pour la troisième fois de suite que les engagements pris par les États signataires ne sont pas respectés et que les émissions de gaz à effet de serre augmentent plutôt que de diminuer. En outre, le PNUE note que les objectifs d'émission de tous les pays de l'Annexe I sont inférieurs à l'objectif de réduction de 25 à 40 % pour 2020 fixé dans l'AR4 mentionné ci-dessus au point (11). Le PNUE conclut qu'il est de plus en plus improbable que les émissions soient suffisamment faibles d'ici 2020 pour atteindre l'objectif de deux degrés au coût le plus bas possible. Bien que des mesures de réduction ultérieures puissent éventuellement permettre d'atteindre les mêmes objectifs de température, elles seront plus difficiles, plus coûteuses et plus risquées, selon le PNUE.

(23) Le rapport annuel 2017 du PNUE indique qu'une action d'atténuation renforcée avant 2020 est plus urgente que jamais à la lumière de l'Accord de Paris. Le PNUE note que si "l'écart d'émissions" observé n'est pas comblé d'ici 2030, il est très peu probable que l'objectif de deux degrés puisse encore être atteint. C'est pourquoi, selon le PNUE, des objectifs de réduction plus ambitieux sont nécessaires pour 2020.

### *Politique climatique européenne*

(24) L'article 191 du TFUE énonce les objectifs environnementaux de l'UE. L'UE a mis en place des directives pour mettre en œuvre sa politique environnementale. Cela inclut la directive dite "ETS". ETS signifie "Emissions Trading System" (système d'échange de quotas d'émission ou SEQE). Dans le cadre de ce système, les entreprises du secteur de l'ETS ne peuvent émettre des gaz à effet de serre que si elles restituent des quotas d'émission à cette fin. Ces quotas peuvent être achetés, vendus ou épargnés. La quantité totale de gaz à effet de serre que les entreprises du ETS sont autorisées à émettre diminuera de 1,74 % par an au cours de la période 2013 - 2020, jusqu'à ce qu'une réduction de 21 % soit atteinte en 2020 par rapport à l'année 2005.

(25) Le Conseil de l'UE a établi que l'UE devrait parvenir à une réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % d'ici 2020, 40 % d'ici 2030 et 80 à 95 % d'ici 2050, toutes ces réductions étant mesurées par rapport à 1990. Au sein de l'UE, la Décision sur le partage de l'effort stipule que l'objectif de réduction de 20 % en 2020 pour le secteur hors ETS signifie que les Pays-Bas parviendront à une réduction de 16 % des émissions par rapport aux niveaux de 2005.

(26) Selon les attentes existant au moment de l'arrêt de la Cour, l'UE dans son ensemble atteindrait en fait une réduction des émissions de 26-27 % en 2020 par rapport à 1990.

### *La politique climatique néerlandaise et ses résultats*

(27) Entre 2007 et 2011, dans le cadre du programme "Propre et économique" de 2007, les Pays-Bas tablait sur un objectif de réduction de 30 % en 2020 par rapport à 1990. Dans une lettre datée du 12 octobre 2009, le ministre du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM) de l'époque a informé la Chambre des représentants de l'engagement des Pays-Bas à négocier lors de la Conférence sur le climat de Copenhague en 2009 (COP-15). Cette lettre mentionnait, entre autres :

"Les réductions totales d'émissions offertes jusqu'à présent par les pays développés restent insuffisantes pour atteindre la réduction de 25 à 40 % d'ici 2020 nécessaire pour rester sur une trajectoire crédible afin de maintenir l'objectif de 2 degrés à notre portée ".

(28) Après 2011, l'objectif de réduction des Pays-Bas a été adapté à une réduction de 20 % dans l'UE en 2020, c'est-à-dire pour les Pays-Bas (a) une réduction de 16 % dans le secteur hors SEQE et de 21 % dans le secteur SEQE, dans chaque cas par rapport à 2005, et (b) une réduction d'au moins 40 % en 2030 et de 80-95 % en 2050, dans chaque cas par rapport à 1990.

(29) Dans l'accord de gouvernement de 2017, le gouvernement a annoncé qu'il chercherait à réduire les émissions d'au moins 49 % en 2030 par rapport à 1990. Selon l'accord, l'objectif de réduction de 40 % de l'UE d'ici 2030 n'est pas suffisant pour atteindre l'objectif de deux degrés, sans parler de l'ambition de 1,5 °C, comme le prévoit l'Accord de Paris.

(30) Les émissions de CO2 par habitant aux Pays-Bas sont relativement élevées par rapport aux autres pays industrialisés. En termes d'émissions, les Pays-Bas étaient classés 34e sur 208 pays au moment de l'arrêt de la Cour. Sur les 33 pays qui ont des émissions plus élevées, seuls 9 ont des émissions par habitant plus élevées, dont aucun État membre de l'UE. Sur le total des émissions de gaz à effet de serre des Pays-Bas, 85 % sont constituées de CO2. Les émissions de CO2 aux Pays-Bas n'ont pratiquement pas diminué depuis 1990 et ont même augmenté ces dernières années (jusqu'à l'arrêt de la Cour). Au cours de la période 2008-2012, les Pays-Bas ont réalisé une réduction des émissions en équivalent CO2 de 6,4 %. Cette réduction est due aux gaz à effet de serre autres que le CO2. Dans les 15 plus grands États membres de l'UE, une réduction des émissions de 11,8 % a été réalisée au cours de la même période et dans l'ensemble de l'UE, une réduction de 19,2 %. En outre, 30 à 50 % de la réduction entre 2008 et 2012 aux Pays-Bas était liée à la crise économique. Sans cette crise, les émissions auraient été nettement plus élevées (et la réduction moins importante) pendant cette période.

(31) Au moment de l'arrêt de la Cour, il était attendu que les Pays-Bas atteindraient une réduction de 23 % et, compte tenu d'une marge d'incertitude, de 19 à 27 % en 2020. Dans son jugement, le tribunal mentionne une attente nettement inférieure. La différence est en grande partie due à une

nouvelle méthode de calcul (plus conforme à celle du GIEC, mais) qui permet d'atteindre plus rapidement le pourcentage de réduction théorique, bien que la situation soit essentiellement plus grave. La différence s'explique par le fait que les émissions calculées pour l'année de référence 1990 ont ensuite été ajustées à la hausse.

#### *b) La demande d'Urgenda et la défense de l'État*

2.2.1 Urgenda ("Agenda Urgent ") s'investit dans l'élaboration de plans et de mesures visant à prévenir les changements climatiques. Urgenda a la forme juridique d'une fondation. Selon ses statuts, son but est de stimuler et d'accélérer le processus de transition vers une société plus durable, en commençant par les Pays-Bas.

Urgenda estime que l'État néerlandais fait trop peu pour prévenir un réchauffement climatique dangereux. Dans cette procédure elle demande, pour autant que pertinent en cassation, à l'État de réduire le volume des émissions de gaz à effet de serre aux Pays-Bas de telle sorte que, d'ici à la fin de l'année 2020, celles-ci soient réduites de 40 %, ou du moins de 25 %, par rapport au volume de 1990. Elle soumet la demande sur la base de l'article 3:305a du Code civil, qui prévoit une action collective des groupes d'intérêt. Elle défend, dans la mesure où pertinent en cassation, les intérêts des habitants actuels des Pays-Bas (les résidents des Pays-Bas) qui sont menacés par un changement climatique dangereux.

2.2.2 En résumé, les bases de l'action d'Urgenda sont les suivantes. Les émissions de gaz à effet de serre des Pays-Bas contribuent à un réchauffement climatique dangereux. La part des émissions néerlandaises dans les émissions mondiales est excessive, tant en termes absolus que relatifs (par habitant). Cela signifie que les émissions néerlandaises, dont l'État en tant que pouvoir souverain est "systématiquement responsable", sont illégales, c'est-à-dire contraires à la diligence socialement requise par rapport à ceux dont Urgenda représente les intérêts (article 6:162, paragraphe 2, du Code civil), et également contraires aux articles 2 et 8 de la CEDH. En vertu du droit national et international, l'État est tenu de réduire le niveau d'émission néerlandais afin de prévenir un changement climatique dangereux. Cette obligation de diligence signifie que d'ici 2020, les Pays-Bas doivent parvenir à une réduction de 25 à 40 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990, conformément à l'objectif mentionné dans le rapport du GIEC AR4 (voir ci-dessus au point 2.1 sous (11)). Une réduction de cette ampleur est nécessaire afin de maintenir la perspective d'atteindre l'objectif de deux degrés. Elle est aussi, d'un point de vue coût-efficacité, le plus rentable.

2.2.3 L'État a, entre autres, présenté les moyens de défense suivants. Les exigences de l'article 3:296 du Code civil (injonction judiciaire) et de l'article 6:162 du Code civil (acte illicite) ne sont pas remplies. En fait, il n'existe aucune obligation légale de l'État, découlant du droit national ou international, de prendre des mesures pour atteindre l'objectif de réduction avancée. L'objectif mentionné dans le rapport du GIEC AR4 ne contient pas de norme contraignante. Les articles 2 et 8 de la CEDH n'imposent aucune obligation à l'État de prendre des mesures (de mitigation) contre le réchauffement climatique. En outre, ordonner l'injonction judiciaire de réduction demandée équivaut à un ordre inadmissible de légiférer et viole la liberté politique dont jouissent le gouvernement et le parlement et donc, le système de séparation des pouvoirs.

#### *c) Décision du Tribunal de première instance*

2.3.1 Le tribunal de première instance a ordonné à l'État de réduire ou de faire réduire le volume total des émissions annuelles de gaz à effet de serre aux Pays-Bas de manière à ce que, d'ici la fin de l'année 2020, il ait été diminué d'au moins 25 % par rapport au niveau de 1990. Le tribunal a notamment pris en considération les éléments suivants.

De l'article 21 de la Constitution, du principe de "non atteinte" ("No harm") du droit international, de la CCNUCC avec ses protocoles et de l'article 191 du TFUE avec la Directive ETS et la Décision sur le partage de l'effort, il ne peut être déduit une obligation légale de l'État envers Urgenda. (considérants 4.36-4.44 et 4.52).

Urgenda ne peut pas être considérée comme une victime directe ou indirecte au sens de l'article 34 de la CEDH. Urgenda n'a donc pas de recours direct aux articles 2 et 8 de la CEDH. (considérant 4.45)

Toutefois, l'État peut agir illégalement en violant son devoir de diligence pour prévenir un réchauffement climatique dangereux. (considérants 4.52-4.53) Pour l'appréciation du respect de ce devoir de diligence, les critères de l'arrêt Kelderluik et les dispositions, principes et règlements précédemment mentionnés par le tribunal sont importants. (considérants 4.54 -4.63)

En raison de la gravité des conséquences du réchauffement climatique et de la forte probabilité que - sans mesures de mitigation - des changements climatiques dangereux se produisent, l'État a le devoir de prendre des mesures de mitigation. Le fait que les Pays-Bas ne contribuent actuellement que dans une petite mesure aux émissions mondiales actuelles de gaz à effet de serre n'y change rien. Etant donné que le scénario de 450 ppm est requis comme un minimum pour prévenir un réchauffement climatique dangereux, les Pays-Bas doivent prendre des mesures qui permettent de réaliser ce scénario. (considérants 4.64-4.83)

Retarder les mesures de mitigation comme le suggère l'État - des réductions moins strictes d'ici à 2030 et des réductions importantes à partir de 2030 - contribue davantage au risque de réchauffement climatique dangereux et ne peut donc pas être considéré comme une alternative adéquate et acceptable à la voie de réduction plus élevée scientifiquement établie et reconnue de 25 à 40 % d'ici 2020 qui correspond à ce scénario. (considérant 4.85)

L'État n'a pas pu prouver qu'une injonction de réduction de 25 à 40 % entraînerait une charge disproportionnée pour les Pays-Bas. Au contraire : l'État affirme lui aussi qu'une augmentation de l'objectif de réduction est possible. Dans le cas d'une réduction en dessous du niveau de 25-40%, l'État n'est pas à la hauteur des soins qu'il doit fournir et agit donc illégalement. L'obligation d'un pourcentage supérieur à 25 % se heurte à la liberté de politique de l'État. (considérant 4.86)

L'injonction de réduction demandée par Urgenda ne constitue pas une injonction à l'État de prendre certaines mesures législatives ou politiques. Si la demande d'Urgenda est acceptée, l'État conserve la pleine liberté, dont il est éminemment investi, de déterminer comment se conformer à cet ordre. (considérant 4.101)

Les aspects liés à la séparation des pouvoirs ne constituent pas, d'une manière générale, un obstacle à l'octroi de l'ordre avancé. La retenue qui convient au juge ne conduit pas à une autre restriction que celle qui découle de la liberté politique de l'État susmentionnée. (considérant 4.102)

#### *d) Arrêt de la Cour*

2.3.2 La Cour a confirmé le jugement du Tribunal de première instance. À cette fin, la Cour a notamment pris en considération les éléments suivants.

#### *Recevabilité Urgenda*

L'accès aux tribunaux néerlandais est régi par le droit néerlandais, et en ce qui concerne Urgenda dans cette procédure entre autres par l'article 3:305a du Code civil, qui prévoit une action collective par des groupes d'intérêt. Etant donné que les personnes qui relèvent de la juridiction de l'État peuvent invoquer les articles 2 et 8 de la CEDH, qui s'appliquent directement aux Pays-Bas, Urgenda peut faire de même pour elles en vertu de l'article 3:305a du Code civil. (considérant 36)

Il n'est pas contesté que la demande d'Urgenda est recevable dans la mesure où elle agit au nom de la génération actuelle de citoyens néerlandais contre l'émission de gaz à effet de serre sur le

territoire néerlandais. Il est tout à fait plausible que les Néerlandais déjà vivants, en particulier mais pas exclusivement les jeunes, seront confrontés aux effets néfastes du réchauffement climatique au cours de leur vie si les émissions mondiales de gaz à effet de serre ne sont pas réduites de manière adéquate. (considérant 37) Leurs intérêts se prêtent au regroupement requis pour le dépôt d'une demande en vertu de l'article 3:305a du Code civil. (considérant 38)

#### *Articles 2 et 8 de la CEDH*

L'État a l'obligation positive, en vertu de l'article 2 de la CEDH, de protéger la vie des citoyens relevant de sa juridiction, tandis que l'article 8 de la CEDH crée une obligation pour l'État de protéger le droit au domicile et à la vie privée. Cette obligation s'applique à toutes les activités, publiques et non publiques, qui peuvent mettre en péril les droits ainsi protégés, et s'applique certainement dans le cas des activités industrielles qui, par nature, sont dangereuses. Lorsque l'État est conscient qu'il existe une menace réelle et immédiate, il doit prendre des mesures préventives pour éviter autant que possible la détérioration. (considérants 39-43)

#### *La menace réelle d'un réchauffement climatique dangereux*

Il ressort des faits et des circonstances établis qu'il existe une menace réelle de réchauffement climatique dangereux, à la suite de quoi la génération actuelle de résidents des Pays-Bas risque sérieusement d'être confrontée à des pertes de vie ou à des perturbations de la vie familiale. Les articles 2 et 8 de la CEDH imposent à l'État l'obligation de fournir une protection contre cette menace réelle. (considérants 44-45)

#### *L'État agit-il illégalement en ne réduisant pas d'au moins 25 % d'ici à la fin de 2020 ?*

Le but ultime final est clair et n'est pas contesté entre les parties. Les émissions mondiales de gaz à effet de serre doivent être stoppées d'ici 2100. Les parties ne contestent pas non plus l'objectif intermédiaire nécessaire d'une réduction de 80 à 95 % par rapport à 1990 d'ici 2050, et Urgenda approuve l'objectif du gouvernement d'une réduction de 49 % par rapport à 1990 d'ici 2030. Le litige entre les parties porte sur la question de savoir si l'État peut être tenu de réaliser une réduction d'au moins 25 % d'ici la fin de 2020 par rapport à 1990. (considérant 46)

Un effort très considérable devra être fait d'ici à 2030 pour atteindre 49 % en 2030, et est beaucoup plus important que l'effort limité que les Pays-Bas ont fait jusqu'à présent. Il est également évident que pour limiter les émissions totales sur cette période, il est souhaitable de commencer l'effort de réduction le plus tôt possible. Retarder la réduction entraîne des risques plus importants pour le climat. Le report entraîne l'émission de gaz à effet de serre qui restent dans l'atmosphère pendant très longtemps et continuent de contribuer au réchauffement climatique. Une répartition équilibrée de l'effort de réduction sur la période allant jusqu'à 2030 signifierait que l'État viserait une réduction nettement supérieure à 20 % en 2020. Cette répartition équilibrée est le point de départ de l'objectif de réduction de 49 % de l'État en 2030, qui est dérivé linéairement de l'objectif de réduction de 95 % en 2050. Si la même courbe est prolongée jusqu'à présent, cela se traduira par un objectif de réduction de 28 % en 2020, comme l'a confirmé l'État en réponse aux questions de la Cour d'appel. (considérant 47)

Le GIEC a conclu dans le quatrième rapport d'évaluation AR4 qu'un niveau de concentration allant au maximum à 450 ppm en 2100 est nécessaire afin de maintenir l'objectif de deux degrés à portée de main. Après avoir analysé différents scénarios de réduction, le GIEC a conclu que pour atteindre ce niveau de concentration, les émissions totales de gaz à effet de serre des pays de l'Annexe I (dont font partie les Pays-Bas) devraient être inférieures de 25 à 40 % en 2020 par rapport à 1990. Dans son cinquième rapport d'évaluation AR5, le GIEC suppose également qu'un niveau de concentration de 450 ppm en 2100 ne devrait pas être dépassé pour atteindre l'objectif de deux degrés. (considérant 48)

La possibilité de retirer du CO<sub>2</sub> de l'atmosphère à l'aide de certaines techniques à l'avenir - supposée par le cinquième rapport d'évaluation du GIEC AR5 - est très incertaine. Les scénarios

climatiques basés sur ces techniques ont donc un faible degré de réalisme en l'état actuel des choses. De cette façon, l'AR5 peut donner une image trop positive et, contrairement à ce qu'avance l'État, on ne peut pas simplement supposer que les multiples voies d'atténuation mentionnées par le GIEC dans le AR5 peuvent en pratique aussi conduire à la réalisation de l'objectif de deux degrés. En outre, il est plausible que le AR5 n'inclue pas les taux de réduction d'ici 2020 car le GIEC en 2014 s'est concentré sur les objectifs pour 2030. Le rapport AR5 ne donne donc aucune raison de supposer que le scénario de réduction du AR4 est dépassé et qu'une réduction inférieure à 25-40 % d'ici 2020 suffirait pour atteindre l'objectif de deux degrés. Pour évaluer si l'État a rempli son devoir de diligence, la Cour d'appel prend comme point de départ qu'une réduction des émissions de 25 à 40 % en 2020 est nécessaire pour atteindre l'objectif de deux degrés (considérant 49).

Le scénario des 450 ppm et la nécessité qui en découle de réduire les émissions de CO2 de 25 à 40 % en 2020 ne sont certainement pas des points de départ trop pessimistes pour déterminer le devoir de prudence de l'État. Il n'est pas certain que ce scénario permette d'atteindre l'objectif de deux degrés. De plus, la science du climat a maintenant reconnu qu'une augmentation de température sans danger est de 1,5 °C au lieu de 2 °C. (considérant 50)

Le rapport du GIEC, qui indique qu'une réduction de 25 à 40 % d'ici la fin de 2020 est nécessaire pour atteindre l'objectif de deux degrés (AR4), date de 2007. Depuis lors, presque toutes les COP (Bali, Cancun, Durban, Doha et Varsovie) ont fait référence à cette norme de 25 à 40 %, et les pays de l'Annexe I ont été invités à aligner leurs objectifs de réduction en conséquence. Bien que cela ne fixe pas de norme juridique à effet direct, cela confirme le fait qu'une réduction de 25 à 40 % des émissions de CO2 d'ici 2020 est au moins nécessaire pour prévenir un réchauffement climatique dangereux. (considérant 51)

Jusqu'en 2011, les Pays-Bas avaient défini leur propre objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à 30 % en 2020. Une lettre du ministre du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement datée du 12 octobre 2009 montre que l'État lui-même était convaincu qu'un scénario impliquant une réduction inférieure à 25-40% en 2020 n'était pas crédible pour maintenir l'objectif de deux degrés à portée de main. Par la suite, l'objectif de réduction des Pays-Bas pour 2020 a été revu à la baisse. Cette décision ne repose sur aucune base scientifique climatique, alors qu'il est certain que le report des réductions dans l'intervalle entraînera une augmentation des émissions CO2, qui à leur tour contribueront à un réchauffement climatique plus élevé. Plus précisément, l'État n'a pas justifié pourquoi une réduction de seulement 20 % d'ici 2020 (dans le contexte de l'UE) devrait être considérée comme crédible, par exemple en présentant un scénario montrant comment - avec les efforts d'autres pays - avec les réductions différées actuellement envisagées, l'objectif de deux degrés peut encore être atteint. L'UE a également estimé qu'une réduction de 30 % d'ici 2020 était nécessaire pour prévenir un réchauffement climatique dangereux. (considérant 52)

#### *Défense de l'État*

L'État fait valoir que si les Pays-Bas prennent une mesure de réduction des émissions de gaz à effet de serre couvertes par le secteur ETS, il y aura un effet de "matelas d'eau". Ces mesures de réduction visées permettraient aux autres pays de l'UE d'émettre davantage de gaz à effet de serre. Par conséquent, les mesures nationales visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du ETS sont, selon l'État, dénuées de sens. Cet argument ne tient pas. Comme les Pays-Bas, les autres États membres de l'UE ont leur propre responsabilité pour limiter autant que possible les émissions de CO2. On ne peut pas présupposer que les autres États membres prendront des mesures de moindre portée que les Pays-Bas. Au contraire, par rapport à des États membres comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et la France, l'effort de réduction des Pays-Bas est loin d'être suffisant. (considéranants 55 et 56)

En outre, l'État a fait référence au risque de "fuite de carbone", c'est-à-dire le risque que les entreprises délocalisent leur production dans d'autres pays ayant des obligations moins strictes en matière de réduction des gaz à effet de serre. Toutefois, l'État n'a pas prouvé que ce risque se produira réellement si les Pays-Bas augmentent leurs efforts pour réduire les émissions de gaz à effet de serre avant la fin de 2020. (considérant 57)

L'État a également fait valoir que l'adaptation et la mitigation sont des stratégies complémentaires pour réduire les risques du changement climatique et qu'Urgenda n'accorde pas suffisamment d'attention aux mesures d'adaptation que l'État prend ou entend prendre. Cet argument ne tient pas non plus. S'il est vrai que les effets du changement climatique peuvent être atténués par l'adaptation, mais qu'elle peuvent prévenir de manière adéquate les conséquences potentiellement désastreuses d'un réchauffement excessif de la planète n'a pas été démontré ni prouvé. Alors qu'il appartient certainement à l'État de prendre également des mesures d'adaptation, ceci ne peut pas le détourner de son obligation de réduire les émissions de CO2 plus rapidement qu'il ne l'entend. (considérant 59)

L'État a en outre fait valoir que le pourcentage de réduction des émissions de 25 à 40 % en 2020 est destiné aux pays de l'Annexe I dans leur ensemble, et ne peut donc pas être pris comme point de départ des réductions d'émissions pour un pays de l'Annexe I individuel comme les Pays-Bas. Toutefois, l'État n'a pas expliqué pourquoi un pourcentage de réduction des émissions plus faible devrait s'appliquer aux Pays-Bas qu'à l'ensemble des pays de l'Annexe I. Cela ne va pas de soi sur la base d'une répartition proportionnelle au PIB par habitant, qui a été prise comme base pour la répartition de l'engagement de réduction des émissions de l'UE entre les États membres, entre autres, dans la Décision sur la répartition de l'effort de l'UE. On peut constater que le PIB par habitant des Pays-Bas est parmi les plus élevés des pays de l'Annexe I, et en tout cas supérieur à la moyenne de ces pays. Cela ressort également de l'Annexe II de la Décision sur la répartition de l'effort, qui fixe un pourcentage de réduction pour les Pays-Bas (16 % par rapport à 2005) qui figure parmi les pourcentages de réduction les plus élevés des États membres de l'UE. On peut donc supposer que ce qui s'applique à l'ensemble des pays de l'Annexe I devrait au moins s'appliquer également aux Pays-Bas. (considérant 60)

L'État a également fait valoir que les émissions de gaz à effet de serre des Pays-Bas sont extrêmement faibles en termes absolus par rapport aux émissions mondiales, que l'État ne peut pas résoudre le problème seul et que la communauté mondiale doit coopérer. Toutefois, ces arguments ne sont pas de nature à justifier l'absence de mesures efficaces complémentaires. Bien que la Cour reconnaisse (également) qu'il s'agit d'un problème à l'échelle mondiale et que l'État ne peut pas résoudre ce problème seul, cela ne libère pas l'État de son obligation de prendre des mesures à partir de son territoire qui, avec les efforts d'autres États, offrent une protection contre les dangers d'un réchauffement climatique grave. (considéranants 61 et 62)

Le fait qu'il n'existe pas de certitude scientifique absolue quant à l'efficacité du scénario de réduction plébiscité ne signifie pas, compte tenu du principe de précaution à respecter, que l'État est en droit de s'abstenir de prendre des mesures. La grande plausibilité de cette efficacité est suffisante. (considérant 63)

Pour qu'une injonction soit ordonnée, il suffit qu'il y ait une menace réelle de danger contre laquelle il faut agir. Il n'y a aucun doute là-dessus. En outre, si l'avis de l'État était suivi, il n'y aurait pas de recours efficace contre un problème global comme celui qui se pose actuellement. Chaque État concerné pourrait alors faire valoir qu'il n'a pas à prendre de mesures tant que les autres États n'en font pas autant. Un tel raisonnement ne peut être accepté, d'autant plus qu'il n'est pas possible pour Urgenda de poursuivre tous les États éligibles devant les tribunaux néerlandais. (considérant 64)

En ce qui concerne le recours à l'absence de la relativité requise au sens de l'article 6:163 du Code civil, la Cour d'appel a d'abord et avant tout précisé que cette procédure est une procédure

sollicitant une injonction et non une action en dommages et intérêts. Les normes violées (art. 2 et 8 de la CEDH) visent effectivement à protéger (les partisans) d'Urgenda. (considérant 65)

L'État fait valoir que le système de séparation des pouvoirs ne doit pas être remis en question parce que ce n'est pas le juge, mais l'autorité démocratiquement élue, qui est l'organe approprié pour faire les choix politiques liés aux mesures à prendre. Cette position est rejetée dans le cas présent, d'ores et déjà parce qu'il y a eu une violation des droits de l'homme par l'État ce qui oblige à des mesures, et qu'en outre, l'injonction de réduction donnée à l'État laisse une marge de manœuvre suffisante pour décider de la manière dont mettre en œuvre cette injonction. (considérant 67)

Le tribunal a estimé à juste titre que la demande d'Urgenda ne vise pas à adopter une législation spécifique (qu'elle soit formelle ou substantielle) et que l'État conserve toute liberté de déterminer la manière dont il donne effet à l'injonction sollicitée. L'injonction ne prescrit aucunement le contenu de cette législation. Rien que pour cette raison qu'il ne s'agit pas d'une "injonction de légiférer". En outre, l'État n'a pas suffisamment démontré pourquoi l'exécution de l'injonction imposée n'est possible que par l'adoption d'une législation formelle ou substantielle. (considérant 68)

### *Conclusion de la Cour*

Il découle de ce qui précède que l'État a jusqu'à présent trop peu fait pour prévenir un réchauffement climatique dangereux et qu'il fait trop peu pour rattraper son retard, du moins à court terme (jusqu'à la fin de 2020). Les objectifs fixés pour 2030 et au-delà ne suffisent pas à éliminer le risque d'une situation dangereuse nécessitant une action immédiate. Outre les risques, les coûts sociaux sont également importants dans ce contexte. Plus les efforts de réduction sont tardifs, plus le budget carbone diminue rapidement, et plus des mesures beaucoup plus ambitieuses sont nécessaires à cette date ultérieure, comme le reconnaît l'État, afin d'atteindre à terme le niveau de réduction souhaité de 95 % d'ici 2050. (considérant 71)

L'État ne peut pas se cacher derrière l'objectif de réduction de 20 % de l'UE pour 2020. Tout d'abord, du point de vue de la science du climat, l'UE estime également qu'une réduction plus importante est nécessaire d'ici 2020. En outre, l'UE dans son ensemble devrait parvenir à une réduction de 26-27 % d'ici 2020, ce qui est beaucoup plus élevé que les 20 % convenus. Il convient également de noter que les Pays-Bas, en tant que pays de l'Annexe I, ont par le passé reconnu à plusieurs reprises la gravité de la situation climatique et, en particulier sur la base d'arguments scientifiques sur le climat, se sont pendant des années engagés à une réduction de 25 à 40 % d'ici 2020, avec un objectif politique concret de 30 % d'ici là. Après 2011, cet objectif politique a été réduit à 20 %, sans preuve scientifique et malgré le fait que les graves conséquences des émissions de gaz à effet de serre sur le réchauffement climatique étaient de mieux en mieux connues. (considérant 72)

Sur cette base, la Cour d'appel a considéré que l'État a violé son obligation de diligence fondée sur les articles 2 et 8 de la CEDH en ne voulant pas réduire d'au moins 25 % d'ici à la fin de 2020. Une réduction de 25% devrait être considérée comme un minimum, et cette réduction en prend pas en compte les découvertes récentes sur la nécessité d'une réduction encore plus importante par rapport à l'objectif de 1,5°C. Il y a une réelle chance que la réduction en 2020 soit (sensiblement) inférieure à 25 %. Une telle marge d'incertitude n'est pas acceptable. En outre, maintenant qu'il existe des indications claires que les mesures actuelles ne suffiront pas à prévenir un changement climatique dangereux (donc indépendamment de la question si les politiques actuelles seront effectivement mises en œuvre), il convient, en partie sur la base du principe de précaution, de choisir des mesures sûres, ou du moins aussi sûres que possible. Une telle marge d'incertitude est également exclue par les dangers très importants que comporte une augmentation de la température de plus de 2 °C ou 1,5 °C, sans parler d'une augmentation plus importante, que l'État n'a pas contestée. (considérant 73)

### 3 Les moyens en cassation de l'État ; mode de traitement de ces moyens

- 3.1 L'État fait valoir neuf moyens en cassation, chacun divisés en plusieurs branches. En résumé, l'État soulève les questions suivantes.
- 3.2 Les moyens 1 et 2 sont dirigés contre l'interprétation donnée par la Cour d'appel aux articles 2 et 8 de la CEDH. Selon l'État, aucune protection ne peut être tirée de ces dispositions dans ce cas pour diverses raisons, ou du moins, l'État estime que la Cour d'appel n'a pas suffisamment établi que c'est le cas. Selon le moyen 1, la Cour a en outre mal évalué le pouvoir discrétionnaire que la Cour européenne des droits de l'homme laisse aux États nationaux en ce qui concerne ces dispositions.
- 3.3 Le moyen 3 fait valoir que les droits énoncés aux articles 2 et 8 de la CEDH ne se prêtent pas au regroupement nécessaire pour pouvoir introduire une demande en vertu de l'article 3:305a du Code civil. La Cour d'appel aurait donc dû déclarer la demande d'Urgenda irrecevable dans la mesure où elle est fondée sur les articles 2 et 8 de la CEDH. Selon le moyen, ces dispositions ne garantissent que des droits individuels et ne protègent pas la société dans son ensemble.
- 3.4 Les moyens 4 à 8 avancent les éléments suivants. L'État estime ne pas être légalement tenu par un objectif de réduction de 25 % en 2020. Selon lui, cet objectif de réduction n'est pas une norme convenue par l'État ou acceptée au niveau international. Cependant, l'État est tenu par une réduction de 20% en 2020 valable pour l'ensemble de l'UE au niveau international et européen. Il indique que ce pourcentage sera largement atteint par l'UE (c'est-à-dire avec une réduction de 26% à 27%).
- En outre, l'objectif de réduction de 25 % en 2020 n'est pas réellement nécessaire pour éviter de dépasser les deux degrés de réchauffement climatique. Cette nécessité ne découle pas des rapports du GIEC. Les émissions supplémentaires des Pays-Bas en 2020 n'auront aucun effet mesurable sur l'augmentation de la température mondiale.
- En outre, l'objectif de réduction de 25 % en 2020 a été proposé à une époque comme un objectif pour un groupe de pays riches dans leur ensemble (les pays dits de l'Annexe I auxquels les Pays-Bas appartiennent) et non comme un objectif pour un pays individuel comme les Pays-Bas. Les Pays-Bas ne peuvent pas résoudre seuls le problème climatique mondial. En outre, l'objectif de réduction de 25 % d'ici 2020 est dépassé par l'AR5, tout comme la distinction entre les pays de l'Annexe I et les autres pays.
- La Cour d'appel l'a mal compris ou n'en a pas tenu compte correctement. De plus, la Cour a mal compris qu'il appartient à l'État de déterminer la voie de réduction qu'il suit. La Cour d'appel a, à tort, empiété sur la marge d'appréciation dont dispose l'État en la matière.
- 3.5 Enfin, le moyen 9 soulève deux questions. L'État se plaint en premier lieu que l'injonction confirmée par la Cour équivaut à une injonction de légiférer, ce que la jurisprudence de la Cour de cassation ne permet pas. En outre, l'État fait valoir que la Cour d'appel a mal compris qu'il n'appartient pas au juge de faire les pondérations politiques requises pour prendre des décisions sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- 3.6 Le pourvoi soulève différentes questions par les moyens mentionnés ci-dessus. Ces questions sont abordées ci-dessous. Tout d'abord, en guise d'introduction, le danger et les conséquences du réchauffement climatique, tels qu'établis par la Cour, sont décrits plus en détail (voir 4.1-4.8). Ensuite il sera répondu à la question de savoir si les articles 2 et 8 de la CEDH obligent l'État à prendre des mesures contre cette menace, comme l'a décidé la Cour d'appel (voir 5.1-5.8). Les obligations concrètes de l'État que cela peut entraîner sont ensuite examinées (voir 6.1-6.6). Il est ensuite examiné si l'État est lié par l'objectif de 25-40 % fixé dans le quatrième rapport d'évaluation du GIEC AR4, comme cela a été décidé par la Cour d'appel (voir 7.1-7.5.3). Enfin, l'acceptabilité de l'injonction du tribunal avalidée par la Cour d'appel est examinée (voir 8.1 – 8.3.5)

#### 4 Hypothèses relative aux risques et conséquences du changement climatique

- 4.1 Au vu des éléments établis par la Cour d'appel, largement acceptés et issus de la science climatique, qui ne sont pas contestés entre les parties, les faits établis concernant le danger et les conséquences du changement climatique, en bref, se résument comme suit.
- 4.2 Les émissions de gaz à effet de serre, qui résultent en partie de la combustion de combustibles fossiles libérant du CO<sub>2</sub>, entraînent une concentration toujours croissante de ces gaz dans l'atmosphère. Il en résulte que la planète se réchauffe. Ce réchauffement emporte plusieurs conséquences néfastes. Il peut localement entraîner des chaleurs extrêmes, des sécheresses extrêmes, des précipitations extrêmes ou d'autres conditions météorologiques extrêmes. Il provoque également la fonte des glaciers et de la glace dans et aux alentours des régions polaires et, par conséquent, l'élévation du niveau de la mer. Certaines de ces conséquences se produisent déjà en ce moment même. Ce réchauffement peut également entraîner des disruptions climatiques, c'est-à-dire que le climat sur terre ou dans certaines régions de la planète change brusquement et radicalement ("points de basculement"). Tout cela entraîne, entre autres, des dommages importants aux écosystèmes, comme par exemple la mise en danger de l'approvisionnement alimentaire, la perte de terres et d'habitats, ainsi que des dommages à la santé et des pertes de vies humaines.
- 4.3 Il existe depuis longtemps un consensus largement établi dans le domaine de la science climatique sur le fait que le réchauffement climatique doit être limité à un maximum de 2 °C et que cela signifie que la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère doit se limiter à un maximum de 450 ppm. La science du climat comprend maintenant qu'un réchauffement sans danger est limité à un maximum de 1,5 °C et que cela signifie que la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère doit être limitée à un maximum de 430 ppm. Au-delà de ces concentrations, il existe un risque sérieux que les effets mentionnés au point 4.2 ci-dessus se généralisent. Par souci de concision, la réalisation de ce danger sera ci-après, comme dans l'arrêt de la Cour d'appel, désignée par l'expression "changement climatique dangereux".
- 4.4 Si les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas suffisamment réduites, un changement climatique dangereux ne peut être exclu dans un avenir prévisible. Selon le "Rapport de synthèse" AR5 du GIEC de 2014, qui fait partie du rapport AR5 mentionné ci-dessus au point 2.1 au numéro (12), il existe un risque que les "points de basculement" mentionnés ci-dessus au point 4.2 se produisent déjà à un réchauffement entre 1 et 2 °C "à un rythme accéléré".
- 4.5 En raison des faits exposés au point 2.1 ci-dessus aux numéros (13) et suivants, ce qui précède est perçu de manière internationale. En 1992, la Convention des Nations unies sur le climat a été établie, laquelle vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Depuis lors, des conférences annuelles sur le climat dans le cadre de cette convention sont organisées par l'organe suprême de la Convention, la COP (CdP), dans laquelle les pays membres sont représentés. Ces conférences reconnaissent toutes la nécessité urgente de réduire les émissions de gaz à effet de serre et appellent à de telles réductions. Lors de plusieurs conférences, des accords concrets ont également été conclus au sujet de cette réduction. Le GIEC et la COP ont reconnu que le réchauffement climatique doit être limité à un maximum de 2 °C et que la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère doit être limitée à un maximum de 450 ppm afin de prévenir un changement climatique dangereux. L'Accord de Paris de 2015, basé sur la Convention des Nations unies sur le climat et signé par plus de 190 pays, dont les Pays-Bas, stipule que le réchauffement sans danger est limité à un maximum de 1,5 °C, ce qui signifie que la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère doit être limitée à un maximum de 430 ppm.
- 4.6 La nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre devient de plus en plus urgente. Toutes les émissions de gaz à effet de serre entraînent une augmentation de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère et contribuent ainsi à atteindre les limites critiques de 450 et 430 ppm. Le

caractère limité de l'espace d'émission restant (le "budget carbone", voir ci-dessus au point 2.1 au numéro (7)) signifie que tout report des réductions d'émissions devra être plus important à l'avenir afin de rester dans le cadre du budget carbone restant.

Dans ses rapports annuels, le PNUE mentionne la différence entre les émissions basées sur les objectifs de réduction des émissions déclarés par les pays aux Nations unies - en supposant que ces objectifs soient atteints - et les émissions souhaitables ("l'écart des émissions" mentionné ci-dessus au point 2.1 au numéro (22)). Le rapport annuel 2017 du PNUE indique que, à la lumière de l'Accord de Paris, la réduction des émissions de gaz à effet de serre est plus urgente que jamais. Le PNUE note que si l'écart d'émissions n'est pas comblé d'ici 2030, il est très peu probable que l'objectif d'un réchauffement maximal de 2°C puisse encore être atteint.

4.7 La Cour d'appel a joint aux faits susmentionnés au considérant 45 la conclusion parfaitement compréhensible selon laquelle il existe "une menace réelle de changement climatique dangereux, qui fait courir un risque sérieux à la génération actuelle de résidents de perdre la vie et/ou de voir leur vie familiale perturbée". En outre, la Cour d'appel a établi (au considérant 37) qu'il est "absolument plausible que la génération actuelle des Néerlandais, en particulier mais pas exclusivement les jeunes, soit déjà confrontée aux conséquences néfastes du changement climatique au cours de sa vie si l'émission globale de gaz à effet de serre n'est pas réduite de manière adéquate".

4.8 Les Pays-Bas sont parties à la Convention des Nations Unies sur le climat et à l'Accord de Paris ; l'État reconnaît les faits susmentionnés. L'État ne conteste pas la conclusion de la Cour d'appel mentionnée au point 4.7 ci-dessus et approuve la nécessité urgente de prendre des mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. L'État ne conteste pas non plus qu'il est obligé de contribuer à cette réduction des émissions. Toutefois, l'État conteste que les articles 2 et 8 de la CEDH l'obligent à prendre ces mesures, comme l'a décidé la Cour d'appel, et qu'il est tenu, en vertu de ces dispositions du traité, de veiller à ce que l'émission de gaz à effet de serre soit réduite de 25 % par rapport à 1990 d'ici la fin de 2020.

## **5 Les articles 2 et 8 de la CEDH obligent-ils l'État à prendre des mesures ?**

5.1 Selon l'État, il ne découle pas des articles 2 et 8 de la CEDH qu'il est tenu d'assurer une protection contre la menace réelle d'un changement climatique dangereux. L'État fait valoir que ce danger n'est pas suffisamment précis pour être couvert par la protection des articles 1, 2 et 8 de la CEDH. À cette fin, il fait valoir que le danger est de nature mondiale, c'est-à-dire qu'il a une cause et une portée mondiale, et qu'il concerne également l'environnement, qui, selon l'État, n'est pas protégé en tant que tel par la CEDH.

a) Portée des articles 1, 2 et 8 de la CEDH ; obligations positives découlant du traité

5.2.1 L'article premier de la CEDH stipule que les parties contractantes garantissent à toutes les personnes relevant de leur juridiction les droits et libertés énoncés dans le premier titre du traité. La protection offerte par la CEDH concerne donc les personnes relevant de la juridiction des États. Dans le cas des Pays-Bas, en premier lieu, et dans la mesure où cela est pertinent en l'espèce, il s'agit des résidents des Pays-Bas.

- 5.2.2 L'article 2 de la CEDH protège le droit à la vie. La Cour européenne des droits de l'homme a constamment considéré que cette disposition inclut l'obligation positive d'un État lié par la Convention de prendre des mesures appropriées en vue de protéger la vie de toute personne relevant de sa juridiction. <sup>7</sup> Selon cette jurisprudence, cette obligation s'applique, entre autres, lorsqu'il s'agit d'activités industrielles dangereuses, qu'elles soient menées par le gouvernement lui-même ou par d'autres, ainsi qu'en cas de catastrophes naturelles. À plusieurs reprises, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il existait une violation de l'article 2 de la CEDH en cas d'actes ou omissions par un État dans le cadre d'une catastrophe naturelle ou environnementale. <sup>8</sup> L'obligation de prendre des mesures appropriées existe s'il existe un risque réel et immédiat pour les personnes et si l'État concerné est conscient de ce risque. Dans ce contexte, on entend par "risque réel et immédiat" un danger qui est réel et immédiat. Le concept d'"immédiat" ne se réfère pas à l'immédiateté du danger au sens où il doit y avoir un court laps de temps avant sa réalisation, mais bien au sens où il doit y avoir un danger qui menace directement les personnes concernées. La protection offerte par l'article 2 de la CEDH couvre également les dangers qui ne peuvent se matérialiser qu'à long terme. <sup>9</sup>
- 5.2.3 L'article 8 de la CEDH protège le droit au respect de la vie privée et familiale. Cette disposition couvre également les questions environnementales. Bien que la CEDH n'implique pas un droit à la protection de l'environnement en général, dans les cas où la réalisation de risques environnementaux a un impact direct sur la vie privée et est suffisamment grave, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une protection peut être tirée de l'article 8 de la CEDH, même sans que cela exige que la santé de la personne concernée soit mise en danger. Selon cette jurisprudence, l'article 8 de la CEDH inclut en matière d'environnement l'obligation positive d'un État lié par la Convention de prendre des mesures raisonnables et appropriées en vue de protéger les individus contre des dommages potentiellement graves à leur environnement. Dans plusieurs cas de dommages environnementaux, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté une violation de l'article 8 de la CEDH. <sup>10</sup> L'obligation de prendre des mesures existe s'il existe un risque de pollution grave de l'environnement susceptible d'affecter le bien-être des personnes et de les empêcher de jouir de leur foyer de manière à nuire à leur vie privée et familiale. Ce risque ne doit pas nécessairement exister à court terme. <sup>11</sup>
- 5.2.4 Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'obligation positive prévue à l'article 8 de la CEDH recoupe largement l'obligation prévue à l'article 2 de la CEDH en ce qui concerne les activités dangereuses pour l'environnement. La jurisprudence relative à la première obligation s'applique donc également à la seconde. <sup>12</sup> Dans le cas d'activités dangereuses pour l'environnement au sens de l'article 8 de la CEDH, un État est censé prendre les mêmes mesures que celles qu'il est tenu de prendre en vertu de l'article 2 de la CEDH. <sup>13</sup> Dans ce qui suit, les obligations découlant des articles 2 et 8 de la CEDH seront donc énoncées conjointement.
- 5.3.1 La protection offerte par les articles 2 et 8 de la CEDH s'applique non seulement à des individus spécifiques, mais aussi à la société ou à la population dans son ensemble. <sup>14</sup> C'est le cas, par exemple, lorsqu'il s'agit de risques environnementaux. <sup>15</sup> En cas de risques environnementaux menaçant une zone entière, les articles 2 et 8 de la CEDH offrent une protection aux habitants de cette zone.
- 5.3.2 L'obligation de prendre des mesures appropriées en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH signifie également que les États sont tenus de prendre des mesures préventives contre le danger, même s'il n'est pas certain que le danger se matérialisera. <sup>16</sup> Cette obligation est conforme au principe de précaution. <sup>17</sup> S'il est clair que le risque réel et immédiat visé aux points 5.2.2 et 5.2.3 ci-dessus existe, les États ont l'obligation, sans qu'une marge d'appréciation leur soit accordée, de prendre des mesures appropriées. Les États sont libres de choisir les mesures à prendre, même si elles doivent être effectivement raisonnables et appropriées. <sup>18</sup>

L'obligation de prendre des mesures appropriées en cas de danger imminent, prévue par les articles 2 et 8 de la CEDH, peut comprendre à la fois des mesures dites de mitigation (mesures visant à empêcher le danger de se matérialiser) et des mesures d'adaptation (mesures visant à amortir ou à atténuer ses effets). Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les mesures appropriées dans un cas donné dépendent des circonstances de l'affaire. <sup>19</sup>

- 5.3.3 Le juge peut examiner si les mesures prises par un État sont raisonnables et appropriées. La politique d'un État en prenant des mesures doit être cohérente et l'État doit prendre les mesures en temps utile. Un État doit faire preuve de diligence raisonnable dans sa politique. <sup>20</sup> La Cour peut vérifier si la politique menée répond à ces exigences. Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il a été jugé à plusieurs reprises que la politique d'un État a échoué ou qu'un État n'a pas suffisamment prouvé que ce n'était pas le cas. <sup>21</sup> Dans l'arrêt Jugheli et autres c. Géorgie<sup>22</sup>, par exemple, la CEDH examine la question :

"76. La Cour rappelle qu'il ne lui appartient pas de déterminer ce qui aurait dû être fait exactement dans la situation actuelle pour réduire plus efficacement l'impact des activités de l'usine sur les requérants. Toutefois, il est de la compétence de la Cour d'évaluer si le gouvernement a abordé le problème avec la diligence requise et s'il a pris en considération tous les intérêts concurrents. À cet égard, la Cour rappelle qu'il incombe à l'État de justifier, à l'aide de données détaillées et rigoureuses, une situation dans laquelle certains individus supportent une lourde charge au nom du reste de la communauté (voir Fadeyeva, précité, § 128). En examinant la présente affaire sous cet angle, la Cour constate que le gouvernement n'a présenté à la Cour aucune étude environnementale pertinente ni aucun document informatif de sa politique à l'égard de l'usine et de la pollution atmosphérique qui en découle et qui a affecté les requérants pendant la période concernée".

- 5.3.4 Les articles 2 et 8 de la CEDH ne doivent pas conduire à imposer aux États une charge impossible ou, dans les circonstances, disproportionnée. <sup>23</sup> Si un État a pris des mesures raisonnables et appropriées, le simple fait que ces mesures n'auraient pas pu éviter le danger ne signifie pas qu'il a manqué à son obligation. Les obligations découlant des articles 2 et 8 de la CEDH portent sur les mesures à prendre par un État, et non sur (la garantie de) l'obtention du résultat à atteindre. <sup>24</sup>

*b) Normes d'interprétation de la CEDH ; consensus*

- 5.4.1 La Cour européenne des droits de l'homme a toujours considéré que les dispositions de la CEDH doivent être interprétées et appliquées de manière à ce que les droits qui y sont garantis soient pratiques et effectifs. Ce "principe d'efficacité" découle, selon la Cour européenne des droits de l'homme, de "l'objet et du but de la Convention en tant qu'instrument de protection des êtres humains". <sup>25</sup> Cela représente entre autres une application de l'article 31(1) de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>26</sup>, qui dispose qu'un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire de ses termes dans leur contexte et à la lumière de son objet ainsi que de son but.

- 5.4.2 En outre, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il convient, lors de l'interprétation de la CEDH, de tenir compte des règles du droit international pertinentes visées à l'article 31, paragraphe 3, point c), de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé dans l'arrêt Nada/Suisse<sup>27</sup> :

"169. En outre, la Cour rappelle que la Convention ne peut être interprétée dans le vide mais doit être interprétée en harmonie avec les principes généraux du droit international. Il convient de tenir compte, comme indiqué à l'article 31, paragraphe 3, point c), de la Convention de Vienne

sur le droit des traités de 1969, de "toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties", et en particulier des règles concernant la protection internationale des droits de l'homme (...)".

En outre, conformément à l'article 31, paragraphe 3, point b), de la Convention de Vienne sur le droit des traités, lors de l'interprétation des dispositions des traités, il convient de tenir compte de la pratique d'application dans les États membres.

Dans l'arrêt *Demir et Baykara/Turquie*<sup>28</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la décision était conforme à ce qui précède :

"85. La Cour, quand elle définit le sens des termes et des notions figurant dans le texte de la Convention, peut et doit tenir compte des éléments de droit international autres que la Convention, des interprétations faites de ces éléments par les organes compétents et de la pratique des États européens reflétant leurs valeurs communes. Le consensus émergent des instruments internationaux spécialisés et de la pratique des États contractants peut constituer un élément pertinent lorsque la Cour interprète les dispositions de la Convention dans des cas spécifiques.

86. Dans ce contexte, il n'est pas nécessaire que l'État défendeur ait ratifié l'ensemble des instruments applicables dans le domaine précis dont relève l'affaire concernée. Il suffit à la Cour que les instruments internationaux pertinents dénotent une évolution continue des normes et des principes appliqués dans le droit international ou dans le droit interne de la majorité des États membres du Conseil de l'Europe et attestent, sur un aspect précis, une communauté de vue dans les sociétés modernes (...)."

Dans ce contexte, toutefois, conformément à la conclusion des considérants cités ici, il est fait référence à la "méthode du consensus" dans l'interprétation de la CEDH.

- 5.4.3 Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'interprétation et l'application de la CEDH doivent également tenir compte des connaissances scientifiques et des normes généralement acceptées. <sup>29</sup>

### *c) Article 13 de la CEDH*

- 5.5.1 Dans l'interprétation des articles 2 et 8 de la CEDH, l'article 13 de la CEDH, qui prévoit le droit à un recours effectif devant une autorité nationale en cas de violation des droits et libertés énoncés dans la CEDH, est également important. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, cette disposition garantit au niveau national l'existence d'un moyen de faire respecter ces droits et libertés. Dans les cas où il peut y avoir une violation de ces droits et libertés (en cas d'une "plainte défendable" à leur sujet), le droit national doit donc offrir un recours juridique afin de la traiter correctement et d'obtenir une réparation appropriée ("réparation appropriée"). La portée de cette obligation dépend de la nature de la violation. Le recours doit être à la fois pratique et juridiquement efficace ("effectif"). <sup>30</sup>
- 5.5.2 Un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) est réputé exister s'il empêche ou met fin à la violation, ou si le recours offre une réparation juridique adéquate pour une violation qui a déjà eu lieu. Dans le cas de violations plus graves, les recours disponibles doivent prévoir les deux, c'est-à-dire à la fois la prévention ou la cessation de la violation et la restauration des droits. <sup>31</sup> Les États nationaux sont donc tenus de fournir les moyens de prévenir efficacement les violations plus graves.
- 5.5.3 Le recours doit prévoir que la question de savoir s'il y a eu violation des droits et libertés énoncés dans la CEDH soit examinée et évaluée par les tribunaux nationaux conformément aux règles de la CEDH et à l'interprétation qui en est donnée par la Cour européenne des droits de l'homme. <sup>32</sup> En bref, il doit y avoir une protection juridique efficace contre les éventuelles violations des droits et libertés de la CEDH.

*d) Les articles 2 et 8 de la CEDH s'appliquent-ils au problème mondial de la menace du changement climatique ?*

- 5.6.1 En vertu des articles 93 et 94 de la Constitution, les tribunaux néerlandais doivent appliquer les dispositions de la CEDH qui sont contraignantes pour tous. Les Pays-Bas étant également liés par la CEDH à la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme (article 32 de la CEDH), le juge néerlandais doit partir de l'interprétation donnée par la Cour européenne des droits de l'homme à ces dispositions, ou interpréter lui-même ces dispositions en appliquant les critères d'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme. <sup>33</sup> Les considérations exposées aux points 5.2.1 à 5.5.3 ci-dessus doivent donc constituer le point de départ pour les tribunaux néerlandais.
- 5.6.2 Sur la base des considérations exposées aux points 5.2.1 à 5.3.4 ci-dessus, il ne peut être tiré d'autre conclusion que celle selon laquelle, en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH, l'État serait obligé de prendre des mesures pour contrer la menace réelle de changements climatiques dangereux s'il ne s'agissait que d'un problème national. Compte tenu des considérations exposées aux points 4.2 à 4.7 ci-dessus, il convient de prendre en considération les points suivants à un "risque réel et immédiat" tel que mentionné au point 5.2.2 ci-dessus et il existe un risque d'atteinte grave à la vie et au bien-être des résidents des Pays-Bas. Cela concerne notamment la possibilité d'une forte élévation du niveau de la mer, qui pourrait rendre les Pays-Bas partiellement inhabitables. Contrairement à ce qu'affirme l'État, le fait que ce risque ne se manifestera que dans quelques décennies et qu'il ne concerne pas un (groupe de) personnes spécifique mais de larges pans de la population ne signifie pas que les articles 2 et 8 de la CEDH n'offrent pas de protection contre cette menace (voir ci-dessus au point 5.3.1 et à la fin des points 5.2.2 et 5.2.3). Ceci est conforme au principe de précaution (voir ci-dessus au point 5.3.2). L'existence d'une possibilité suffisamment réelle de concrétiser ce risque exige donc que des mesures appropriées soient prises.
- 5.6.3 Comme le soutient l'État, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas encore rendu de décisions relatives au changement climatique ou à des affaires présentant les caractéristiques particulières du changement climatique. Ces caractéristiques sont, en bref, qu'il s'agit des dangers d'une activité globale - l'émission de gaz à effet de serre dans le monde entier et donc pas seulement les émissions du territoire néerlandais - dont les conséquences se font également sentir dans le monde entier, y compris aux Pays-Bas. La question est de savoir si la nature mondiale des émissions et de leurs conséquences signifie qu'aucune protection ne peut être tirée des articles 2 et 8 de la CEDH, de sorte que ces dispositions n'imposent pas d'obligation à l'État dans ce cas.
- 5.6.4 La Cour suprême estime que la réponse à cette question est suffisamment claire. Elle donnera donc elle-même la réponse à cette question et ne la soumettra pas à la CEDH pour un "avis consultatif", comme cela est possible mais non obligatoire en vertu du protocole n° 16 à la CEDH, qui est entré en vigueur le 1er juin 2019. En outre, les deux parties ont demandé à la Cour suprême de rendre son arrêt en 2019, étant donné que l'ordonnance de la Cour, qui a été confirmée par le tribunal, doit expirer à la fin de l'année 2020.

*e) Responsabilité conjointe des États et responsabilité partielle des États individuels*

- 5.7.1 La réponse à la question visée au point 5.6.3 ci-dessus est que, selon la Cour suprême, en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH, les Pays-Bas sont tenus de faire "leur part" pour prévenir les changements climatiques dangereux, même s'il s'agit d'un problème mondial. Il existe les raisons suivantes à cela.

5.7.2 La convention des Nations unies sur le climat repose sur l'idée que le changement climatique est un problème mondial qui doit être résolu à l'échelle mondiale. Lorsque du territoire de tous les pays des émissions de gaz à effet de serre ont lieu et que tous les pays sont touchés, des mesures devront être prises par tous les pays. Tous les pays devront donc faire ce qui est nécessaire. Le préambule de cette Convention mentionne, entre autres, à cet égard :

" Reconnaissant que le caractère planétaire des changements climatiques exige la coopération la plus large possible de tous les pays et leur participation à une action internationale efficace et appropriée, conformément à leurs responsabilités communes mais différenciées et à leurs capacités respectives, ainsi qu'à leurs conditions sociales et économiques, (...).

Rappelant également que les États ont (...) la responsabilité de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement d'autres États ou de zones ne relevant d'aucune juridiction nationale".

5.7.3 L'objectif de la Convention des Nations unies sur le climat est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique (article 2). L'article 3 contient divers "principes" pour atteindre cet objectif. Par exemple, l'article 3(1) stipule que les parties " protègent le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures sur la base de l'équité et conformément à leurs responsabilités communes mais différenciées et à leurs capacités respectives ". Le paragraphe 3 de l'article 3 exige que les Parties "prennent des précautions pour anticiper, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en atténuer les effets néfastes". Et l'article 4 stipule, en bref, que toutes les parties prendront des mesures et développeront une politique dans ce domaine. Il découle de ces dispositions que chaque État a l'obligation de prendre les mesures nécessaires en fonction de ses responsabilités et capacités spécifiques.

5.7.4 Les conférences annuelles sur le climat organisées depuis 1992 sur la base de la Convention des Nations unies sur le climat ont concrétisé les dispositions énoncées au point 5.7.3 ci-dessus dans diverses décisions de la COP (CdP). Dans tous les cas, elles sont fondées avant tout sur l'adhésion à l'accord ci-dessus : tous les pays doivent faire ce qui est nécessaire. Les articles 3 et suivants de l'Accord de Paris de 2015 le rappellent.

5.7.5 Cette conception est conforme au principe de "non-préjudice" ("no harm"), un principe de droit international généralement accepté selon lequel les pays ne doivent pas se faire de tort. Le préambule de la Convention des Nations unies sur le climat (au 5.7.2 cité ci-dessus) y renvoie donc également. Les pays sont tenus de prendre des mesures individuelles sur la base de ce principe. Appliqué aux émissions de gaz à effet de serre, cela signifie qu'ils peuvent être appelés à jouer leur rôle dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette approche justifie une responsabilité partielle : chaque pays est responsable de sa part et peut donc être tenu pour responsable.

5.7.6 Cette responsabilité partielle est conforme à ce qui est adopté aux niveaux international et national dans le cas d'actes contraires à la loi qui ne créent qu'une partie de la cause du dommage. La responsabilité partielle est, entre autres, conforme au projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, tel que proposé par la Commission du droit international des Nations unies et adopté par l'Assemblée générale des Nations unies. On peut le voir, par exemple, dans la note explicative de son article 47, paragraphe 1, qui note:<sup>34</sup>

"6. Selon le paragraphe 1 de l'article 47, lorsque plusieurs États sont responsables du même fait internationalement illicite, la responsabilité de chaque État peut être invoquée en relation avec ce fait. La règle générale en droit international est celle de la responsabilité distincte de l'État pour ses propres faits illicites et le paragraphe 1 reflète cette règle générale. (...)

8. L'article 47 ne traite que de la situation d'une pluralité d'États responsables à l'égard d'un même fait internationalement illicite. L'identification d'un tel acte dépendra de l'obligation primaire particulière, et ne peut être prescrite de manière abstraite. Bien entendu, il peut aussi arriver que plusieurs États, par un comportement internationalement illicite distinct, aient contribué à causer le même dommage. Par exemple, plusieurs États peuvent contribuer à la pollution d'une rivière par le rejet séparé de polluants. (...) Dans ce cas, la responsabilité de chaque État participant est déterminée individuellement, sur la base de son propre comportement et par référence à ses propres obligations internationales".

De nombreux pays disposent de règles correspondantes dans leur droit de la responsabilité. <sup>35</sup>

Il est vrai que l'article 3, paragraphe 1, de la Convention des Nations unies sur le climat, mentionné au point 5.7.3 ci-dessus, signifie que la répartition des mesures à prendre pour lutter contre le changement climatique ne doit pas se fonder uniquement sur la responsabilité des émissions d'un pays dans le passé, et qu'il faut également tenir compte des possibilités qu'ont les pays de réduire leurs émissions. Mais cela n'enlève rien au fait que le principe sous-jacent de ces règles largement acceptées est toujours que, en bref, la "culpabilité partielle" justifie également une responsabilité partielle.

5.7.7 En partie en raison des graves conséquences des changements climatiques dangereux mentionnés au point 4.2 ci-dessus, il n'est pas possible d'accepter la défense selon laquelle un État n'a pas à prendre sa part de responsabilités parce que d'autres pays ne se conforment pas à leur part de responsabilité. L'on ne peut pas non plus accepter la défense selon laquelle sa propre part dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre est très faible et que la réduction des émissions de son propre territoire ne fait guère de différence à l'échelle mondiale. L'acceptation de ces défenses signifierait qu'un pays pourrait facilement se soustraire à sa part de responsabilité en pointant d'autres pays ou sa petite part. Si, en revanche, ce moyen de défense est exclu, chaque pays peut effectivement être appelé à rendre compte de sa part d'émissions et la chance que tous les pays font effectivement leur part est la plus grande, conformément aux principes énoncés dans le préambule de la Convention des Nations unies sur le climat cité au point 5.7.2 ci-dessus.

5.7.8 Dans ce contexte, il est toujours important que, comme le montre le budget carbone envisagé au paragraphe 4.6 ci-dessus, toute réduction des émissions de gaz à effet de serre ait un effet positif dans la lutte contre les changements climatiques dangereux. Après tout, chaque réduction signifie qu'il reste plus de place dans le budget carbone. L'argument selon lequel l'obligation de chaque État de réduire les émissions de gaz à effet de serre n'est pas utile parce que d'autres pays continuent à le faire n'est pas non plus valable pour cette raison : aucune réduction n'est négligeable. <sup>36</sup>

5.7.9 Le changement climatique menace les droits de l'homme, comme indiqué au point 5.6.2 ci-dessus. Ceci est également reconnu au niveau international en dehors du contexte du Conseil de l'Europe. <sup>37</sup> Afin d'assurer une protection adéquate contre la menace que le changement climatique fait peser sur ces droits, il devrait être possible d'invoquer ces droits à l'encontre des différents États également en ce qui concerne la responsabilité partielle susmentionnée. Cela est conforme au principe d'efficacité de l'interprétation de la CEDH, mentionné au point 5.4.1 ci-dessus, et au droit à une protection juridique effective garanti par l'article 13 de la CEDH, mentionné aux points 5.5.1 à 5.5.3 ci-dessus.

5.8 Compte tenu des considérations exposées aux points 5.7.2 à 5.7.9 ci-dessus, la Cour suprême estime que les articles 2 et 8 de la CEDH doivent être interprétés relativement au risque de changement climatique comme obligeant les États contractants à "faire leur propre part" pour contrer ce risque. Ceci constitue en effet, compte tenu à la fois des faits exposés aux points 4.2 à 4.7 ci-dessus et de la responsabilité individuelle des États liés par la convention, une interprétation des obligations positives énoncées dans ces dispositions qui correspond au contenu et à la portée exposés aux points 5.2.1 à

5.3.3 ci-dessus. Cette explication est conforme aux critères énoncés aux points 5.4.1 à 5.4.3 ci-dessus, que la Cour européenne des droits de l'homme applique dans l'interprétation de la CEDH et que la Cour suprême doit également appliquer dans l'interprétation de la CEDH.

*f) Cette obligation découlant des articles 2 et 8 de la CEDH peut-elle également être invoquée dans le cas d'une requête au titre de l'article 3:305a du Code civil ?*

5.9.1 Il résulte de ce qui précède que l'État, comme l'a décidé la Cour d'appel, est tenu, en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH, de prendre des mesures appropriées contre la menace de changements climatiques dangereux, conformément à la part qui lui revient, comme indiqué au point 5.8 ci-dessus.

5.9.2 Urgenda, en tant que groupe d'intérêt représentant les intérêts des résidents des Pays-Bas auxquels s'applique l'obligation visée au point 5.9.1, peut invoquer cette obligation dans ce cas conformément à l'article 3:305a du Code civil. Après tout, les intérêts de ces résidents sont suffisamment similaires et se prêtent donc à un regroupement, afin de promouvoir une protection juridique efficace et effective à leur profit. <sup>38</sup> C'est précisément dans le cas d'intérêts environnementaux tels que celui-ci que la protection juridique par une telle mise en commun des intérêts est éminemment efficace et effective. <sup>39</sup> Cela est également conforme à l'article 9, paragraphe 3, en liaison avec l'article 2, paragraphe 5, de la Convention d'Aarhus <sup>40</sup>, qui garantit l'accès à la justice des groupes d'intérêt pour contester les violations du droit de l'environnement, et conforme à l'article 13 de la CEDH (voir ci-dessus aux points 5.5.1 à 5.5.3).

5.9.3 Comme la Cour d'appel l'a à juste titre décidé dans son considérant 35, le droit d'Urgenda d'engager une procédure ne change rien au fait que, conformément à l'article 34 de la CEDH, Urgenda n'a pas le droit de se plaindre à la Cour européenne des droits de l'homme puisqu'elle n'est pas elle-même une victime potentielle de la menace de violation des articles 2 et 8 de la CEDH en question. Ceci ne prive toutefois pas Urgenda du pouvoir d'introduire une demande en vertu du droit néerlandais sur base de l'article 3:305a du Code civil néerlandais au profit des résidents qui sont assurément une telle victime.

*g) Examen des moyens de cassation*

5.10 Ce qui précède déforce les moyens 1 à 3. Cela vaut également pour les moyens 4 à 8, dans la mesure où ils concernent le verdict de la Cour d'appel selon lequel les articles 2 et 8 de la CEDH emportent pour l'État l'obligation de prendre des mesures contre les changements climatiques dangereux.

## **6. Points de départ pour répondre à la question de savoir à quelle obligation concrète ce qui précède mène pour l'État**

6.1 Comme indiqué ci-dessus, l'État est tenu, en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH, vis-à-vis des résidents des Pays-Bas, de prendre des mesures appropriées, conformément à la part qui lui incombe en vertu du point 5.8 ci-dessus, pour limiter les émissions de gaz à effet de serre provenant du territoire néerlandais. Toutefois, cela ne répond pas encore à la question de savoir ce que cette obligation de l'État signifie concrètement.

6.2 En principe, la réponse à cette question relève du domaine politique, tant au niveau international que national. Les États devront s'entendre entre eux sur la part de chacun dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre et faire les choix et les compromis nécessaires à cet égard. De tels accords ont également été conclus, dans le cadre de la Convention des Nations unies sur le climat, mais uniquement sous la forme des obligations et principes généraux énoncés aux articles 3 et 4 du paragraphe 5.7.3 ci-dessus. Ces obligations et principes généraux signifient qu'une répartition équitable doit avoir lieu, en

tenant compte de la responsabilité et de l'état de développement de chaque pays. Pour des raisons politiques (internationales) évidentes, dont certaines sont liées à la stratégie de négociation, les accords conclus lors des différentes conférences sur le climat pour limiter les émissions ne sont pas juridiquement contraignants en soi.

6.3 Dans le système constitutionnel néerlandais, la conclusion des accords visés au paragraphe 6.2 ci-dessus relève de la compétence du gouvernement, sous le contrôle du Parlement. Les Pays-Bas peuvent également décider de réduire les émissions de gaz à effet de serre sur leur territoire sans accords internationaux (contraignants). Les Pays-Bas sont également tenus de le faire, comme indiqué au point 5.9.1 ci-dessus. Bien que la détermination de la part que les Pays-Bas doivent prendre dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre soit, en principe, également du ressort du gouvernement et du parlement, la Cour peut évaluer si l'État prend moins de mesures que ce qui correspond à ce qui est clairement la limite inférieure de sa part dans les mesures qui doivent être prises au niveau mondial contre un changement climatique dangereux. Il est clair, par exemple, compte tenu de ce qui a été considéré ci-dessus aux points 5.7.2-5.8, que l'État ne peut en aucun cas ne rien faire du tout et que la Cour peut juger que l'État manque à son obligation mentionnée ci-dessus au point 5.9.1 s'il ne fait rien.

Dans certaines circonstances, il peut également y avoir des opinions, des accords et/ou un consensus si clairs dans un contexte international sur la répartition des mesures entre les pays que la Cour peut établir ce qui peut être considéré en tout état de cause constituant la "part équitable" minimale de l'État, conformément à l'opinion largement soutenue des États et des organisations internationales, qui est également fondée sur la science du climat. Sur la base des critères mentionnés ci-dessus aux points 5.4.2 et 5.4.3 (y compris la "méthode du consensus"), que le juge néerlandais est tenu d'appliquer lorsqu'il interprète la CEDH (voir ci-dessus au point 5.6.1), le juge est alors tenu de procéder à cette détermination et d'y attacher des conséquences dans son appréciation sur l'étendue des obligations positives de l'État. Il découle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme mentionnée au point 5.4.2 ci-dessus que, dans ces circonstances, les accords et les règles qui ne sont pas contraignants en soi peuvent également avoir une portée. Cela se fait au motif que ces règles et accords sont l'expression d'une opinion ou d'une idée très largement soutenue et sont donc importants pour l'interprétation et l'application des obligations positives de l'État au titre des articles 2 et 8 de la CEDH.

6.4 Le droit à une protection juridique effective en vertu de l'article 13 de la CEDH, mentionné aux points 5.5.1 à 5.5.3 ci-dessus, signifie, dans un cas comme celui-ci, que les tribunaux doivent examiner s'il est possible d'accorder une protection juridique effective en examinant s'il existe des raisons suffisamment objectives pour qu'une norme concrète puisse être déduite dans le cas en question.

6.5 En outre, la Cour peut évaluer si l'État respecte son obligation, en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH, de faire preuve de diligence raisonnable et de mener une politique appropriée et cohérente ("bonne gouvernance") à l'égard de la menace d'un changement climatique dangereux, comme indiqué au point 5.3.3. Dans certaines circonstances, l'obligation de prendre des mesures d'une certaine portée ou d'un certain contenu peut également découler de cette obligation. En outre, cette obligation implique que l'État doit, dans certaines circonstances, justifier de manière appropriée que sa politique répond aux exigences à fixer, c'est-à-dire qu'il poursuit une politique qui reste au-dessus de la limite inférieure de sa "part équitable".

6.6 En déterminant les obligations minimales de l'État, la Cour doit faire preuve de retenue, en particulier s'il s'agit de règles ou d'accords qui ne sont pas contraignants en eux-mêmes. Ce n'est donc que dans des cas bien précis que la Cour peut décider, pour les motifs mentionnés aux points 6.3-6.5 ci-dessus, que l'État a l'obligation légale de prendre certaines mesures.

## 7 L'objectif de 25-40% pour les pays de l'Annexe I

7.1 La première question à examiner dans cette procédure est de savoir si l'objectif fixé pour les pays de l'Annexe I, à savoir une réduction de 25 à 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990, issu du AR4 (ci-après dénommé "l'objectif de 25 à 40 %"), constitue une obligation pour l'État. L'État fait valoir à juste titre que cet objectif n'est, en soi, pas une règle ou un accord contraignant. La question est donc de savoir si cet objectif lie néanmoins l'État pour un ou plusieurs des motifs mentionnés ci-dessus aux points 6.3-6.5.

La première question à laquelle il faut répondre dans ce contexte est la suivante : (a) dans quelle mesure la communauté internationale est-elle favorable à l'objectif des 25 à 40 % ? Cette question sera traitée aux points 7.2.1 à 7.2.11 ci-dessous. La question suivante est (b) si cet objectif s'applique également aux Pays-Bas en tant que pays individuel. Cette question sera traitée aux points 7.3.1 à 7.3.6 ci-dessous. Ensuite, (c) la politique de l'État pour lutter contre les changements climatiques dangereux est examinée aux points 7.4.1-7.4.6. Enfin (d) aux points 7.5.1-7.5.3, il est répondu à la question de savoir s'il en résulte que les Pays-Bas sont tenus d'atteindre l'objectif de 25-40 %, comme l'ont décidé le tribunal de première instance et la Cour d'appel.

Ce qui suit se fonde sur les faits établis par la Cour d'appel.

*(a) Le degré de consensus international sur l'objectif de 25 à 40 %*

7.2.1 L'objectif de 25 à 40 % est issu d'un scénario du GIEC dans le quatrième rapport d'évaluation de 2007 AR4 pour une réduction globale des émissions de gaz à effet de serre. <sup>41</sup> Ce scénario prévoit que les pays de l'Annexe I réduisent leurs émissions de GES de 25 à 40 % d'ici 2020 et de 80 à 95 % d'ici 2050, par rapport aux émissions de 1990. La répartition des mesures entre les pays de l'Annexe I et les autres pays dans ce scénario est basée sur les principes des articles 3 et 4 de la Convention des Nations unies sur le climat. Le scénario est écrit pour l'objectif d'une concentration maximale de gaz à effet de serre dans l'atmosphère de 450 ppm d'ici 2100. C'est la concentration avec laquelle on peut raisonnablement s'attendre à ce que le réchauffement climatique soit limité à un maximum de 2 °C. L'AR4 a été établi en partant du principe que c'est probablement la limite critique au-dessus de laquelle il existe un risque de changement climatique dangereux. Le scénario offre de bonnes chances de ne pas dépasser la limite d'un réchauffement de plus de 2 °C.

7.2.2 Le Plan d'action de Bali, élaboré lors de la conférence sur le climat de Bali en 2007 (COP-13), a reconnu la nécessité de réduire considérablement les émissions de gaz à effet de serre afin de prévenir un changement climatique dangereux. Il y est également fait référence au scénario mentionné au point 7.2.1 ci-dessus. Il convient de noter que les conférences sur le climat sont souvent décidées sur la base d'un consensus.

7.2.3 Lors de la Conférence sur le climat de Cancun en 2010 (COP-16), les pays parties au Protocole de Kyoto ont pris une décision dont le préambule stipule notamment que, à la lumière des conclusions de l'AR4, les pays de l'Annexe I en tant que groupe devraient réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 25 % à 40 % d'ici 2020 par rapport à 1990 :

« Reconnaissant également que la contribution du groupe de travail III au quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Climate Change 2007 : mitigation des changements climatiques, indique qu'afin d'atteindre les niveaux les plus bas évalués par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat à ce jour ainsi qu'une limitation corrélative des dommages potentiels, les parties visées à l'Annexe I, en tant que groupe, devraient réduire leurs émissions dans une fourchette de 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020 par tous les moyens dont elles peuvent disposer pour atteindre leurs objectifs de réduction des émissions, (...) ».

Dans la même décision, les parties au Protocole de Kyoto ont en outre invité les pays de l'Annexe I à accroître leur niveau d'ambition pour atteindre l'objectif du AR4 individuellement ou en groupe :

"4. Appelle les parties visées à l'Annexe I à relever le niveau d'ambition des réductions d'émissions qu'elles doivent réaliser individuellement ou conjointement, en vue de réduire leur niveau global d'émissions de gaz à effet de serre conformément à la fourchette indiquée par le groupe de travail III du quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, intitulé "Changements climatiques 2007 : Mitigation du changement climatique", en tenant compte des implications quantitatives sur l'utilisation des terres, des activités liées au changement d'affectation des terres et à la foresterie, des échanges de droits d'émission et du mécanisme fondé sur des projets, ainsi que du report d'unités de la première à la deuxième période d'engagement ; (...)"

Lors de la Conférence sur le climat de Durban en 2011 (COP-17), ces pays ont pris une nouvelle décision dont le préambule stipule explicitement que l'objectif des pays de l'Annexe I est de réduire leurs émissions totales d'au moins 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020 :

"Visant à assurer que les émissions globales de gaz à effet de serre des Parties visées à l'Annexe I soient réduites d'ici à 2020 d'au moins 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990, en notant à cet égard la pertinence de l'examen visé au chapitre V de la décision 1/CP.16, qui doit être achevé d'ici à 2015, (...)"

Lors de la Conférence sur le climat de Doha en 2012 (COP-18) également, une décision de la Conférence des Parties au Protocole de Kyoto a explicitement déclaré la nécessité d'une réduction de cette ampleur. Pour la première fois, les pays eux-mêmes ont déclaré dans une décision qu' "afin d'accroître l'ambition de leur engagement", les pays de l'Annexe I devraient s'efforcer de parvenir à une réduction d'au moins 25-40% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990.

La nécessité d'une réduction de cette ampleur a également été exprimée lors des conférences sur le climat de Varsovie, Lima et Paris en 2013, 2014 et 2015 respectivement (COP-19, COP-20 et COP-21). Lors de ces conférences, cette nécessité a été réitérée dans les décisions, soit par référence à l'amendement de Doha, soit par référence aux décisions prises lors de conférences précédentes. Le préambule de la décision de la COP d'adopter l'Accord de Paris souligne l'urgence de parvenir à cette réduction.

Les conférences sur le climat après 2015 ne traitent plus explicitement de l'objectif de réduction de 25 à 40 % pour 2020, ni n'y font référence. Toutefois, ces conférences ont toujours souligné la nécessité de réduire suffisamment les émissions de gaz à effet de serre, même avant et en 2020.

7.2.4 Comme l'a établi la Cour d'appel à son considérant 49, contrairement aux observations de l'État, l'objectif de 25-40 % n'a pas été remplacé par l'AR5 à partir de 2013-2014. Ce rapport se fonde également sur l'objectif d'une concentration maximale de gaz à effet de serre dans l'atmosphère de 450 ppm d'ici 2100, dans le cadre de l'objectif d'un réchauffement de la planète pouvant atteindre 2 °C. L'AR5 ne parle plus de 2020. En effet, ce rapport se concentre sur les années ultérieures, c'est-à-dire 2030 et en particulier 2050 et 2100, et ne comprend plus d'objectifs pour 2020. Les décisions de la COP de 2014 et 2015 mentionnées au point 7.2.3 ci-dessus, qui datent d'après l'AR5, font toujours référence à la nécessité pour les pays de l'Annexe I de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 25 % à 40 % d'ici 2020 conformément à l'AR4.

Dans l'AR5, la distinction faite dans la Convention des Nations unies sur le climat entre les pays de l'Annexe I et les autres pays a été abandonnée, car entre-temps, d'autres pays que ceux de l'Annexe I devaient également être inclus aux pays « développés ». Il découle toutefois de ce qui

précède que, contrairement à l'argument de l'État, cela ne signifie pas que le scénario de réduction de l'AR4 pour 2020 est dépassé.

7.2.5 L'AR5 contient toutefois de nouveaux scénarios pour parvenir aux réductions nécessaires des concentrations de gaz à effet de serre d'ici 2050 et 2100. Ceux-ci reposent en grande partie sur le principe que la réduction des émissions de gaz à effet de serre ne sera pas suffisante et qu'il faudra donc réduire la concentration de ces gaz en prenant des mesures pour les éliminer de l'atmosphère (voir ci-dessus au point 2.1 sous (12)). Il est toutefois certain qu'il n'existe pas pour l'instant de techniques permettant de le faire à une échelle suffisamment grande. Par conséquent, comme la Cour d'appel l'a précisé dans son considérant 49, ces nouveaux scénarios ne peuvent pas être pris comme point de départ d'une politique à l'heure actuelle sans entraîner des risques irresponsables. Prendre de tels risques serait contraire au principe de précaution, qui doit être respecté lors de l'application des articles 2 et 8 de la CEDH et de l'article 3, paragraphe 3, de la Convention des Nations unies pour le climat (voir les points 5.3.2 et 5.7.3 ci-dessus). Il ne semble donc pas que ces nouveaux scénarios aient été pris comme point de départ pour les décisions ultérieures des conférences sur le climat.

La conclusion de la Cour d'appel selon laquelle l'objectif de 25-40% n'est pas dépassé par l'AR5 est donc compréhensible et sert de point de départ en cassation.

7.2.6 L'UE a également pris en compte la nécessité du scénario AR4 mentionné au point 7.2.1 ci-dessus. Plusieurs organes de l'UE - le Conseil, la Commission et le Parlement - ont exprimé l'avis scientifique qu'une réduction de 30 % des émissions d'ici 2020 par rapport à 1990 est nécessaire. Lors de la conférence sur le climat de Cancún en 2010, l'UE a proposé de s'engager à réduire ses émissions de ce pourcentage d'ici 2020 si, entre autres, d'autres pays développés s'engageaient à des réductions comparables. L'UE a repris cet engagement à son compte :<sup>42</sup>

"10. L'UE et ses 27 États membres ont souhaité reconfirmer leur engagement dans un processus de négociation visant à atteindre l'objectif stratégique de limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale à moins de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels. Pour atteindre cet objectif, il faut que le niveau des émissions mondiales de GES culmine au plus tard en 2020, qu'il soit réduit d'au moins 50 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2050 et qu'il continue à diminuer par la suite. À cette fin, et conformément aux conclusions du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, les pays développés, en tant que groupe, devraient réduire leurs émissions de GES en dessous des niveaux de 1990 grâce à des efforts nationaux et internationaux complémentaires de 25 à 40 % d'ici 2020 et de 80 à 95 % d'ici 2050, tandis que les pays en développement, en tant que groupe, devraient s'écarter considérablement du taux de croissance des émissions actuellement prévu, de l'ordre de 15 à 30 % d'ici 2020. L'UE et ses 27 États membres sont pleinement déterminés à poursuivre les négociations avec les autres parties, en vue de conclure dès que possible dans le cadre des Nations unies un accord international juridiquement contraignant pour la période commençant le 1er janvier 2013".

Au cas où cette condition ne serait pas remplie - ce qui s'est avéré être le cas - l'UE s'est engagée à une réduction de 20 % d'ici 2020. Toutefois, d'ici 2020, l'UE devrait parvenir à une réduction de 26-27 % par rapport à 1990.

7.2.7 Il découle de ce qui précède qu'il existe un large consensus au sein de la communauté internationale sur la nécessité de réduire les émissions de GES des pays de l'Annexe I (au moins) de 25 à 40 % d'ici 2020, comme indiqué dans l'AR4, afin de limiter le réchauffement climatique au niveau maximal de 2°C jugé justifiable au moment de l'AR4.

- 7.2.8 Après 2007, lorsque l'AR4 a vu le jour, la science du climat et la communauté internationale ont atteint un haut degré de consensus sur la nécessité de réduire encore plus les émissions. Comme mentionné au point 4.3 ci-dessus, il est reconnu depuis quelques années que le réchauffement de la planète ne devrait pas être limité à un maximum de 2 °C pour éviter des changements climatiques dangereux, mais à un maximum de 1,5 °C. Par conséquent, l'Accord de Paris de 2015 stipule explicitement que les États doivent s'efforcer de limiter le réchauffement à 1,5°C, "reconnaissant que cela réduirait sensiblement les risques et les impacts du changement climatique" (article 2.1, mots introductifs et point a) de l'Accord). Cela nécessite une réduction des émissions de gaz à effet de serre plus importante que celle qui est nécessaire pour un objectif ne dépassant pas 2°C.
- 7.2.9 Le rapport annuel 2017 du PNUÉ indique donc, en ce qui concerne le budget carbone et le déficit d'émissions décrits au paragraphe 4.6 ci-dessus, qu'à la lumière de l'Accord de Paris, la réduction des émissions de gaz à effet de serre est plus urgente que jamais. Le PNUÉ note que si l'écart d'émissions n'est pas comblé d'ici 2030, il est très peu probable que l'objectif de deux degrés puisse encore être atteint. Même si les objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> qui sous-tendent l'Accord de Paris seront pleinement atteints, le budget carbone encore disponible dans le cadre de l'objectif de deux degrés sera consommé à 80 % d'ici 2030. Dans l'hypothèse d'un objectif de 1,5 °C, le budget carbone serait même entièrement épuisé d'ici là. Le PNUÉ estime donc que des objectifs plus ambitieux sont nécessaires pour l'année 2020. Le PNUÉ conclut que "les scénarios d'action ultérieure peuvent ne pas être réalisables dans la pratique et, par conséquent, les objectifs de température pourraient être manqués" et que "les scénarios d'action ultérieure présentent des risques plus importants d'impacts climatiques".<sup>43</sup>
- 7.2.10 En ce qui concerne ce qui précède, il faut tenir compte du fait que, comme l'a établi sans conteste la Cour en cassation dans son considérant 63, les objectifs de 1,5 °C ou 2 °C maximum et les concentrations associées de 430 ou 450 ppm maximum sont basés sur des estimations. Il est donc possible que, même si le réchauffement de la planète et la concentration de gaz à effet de serre sont moindres, des changements climatiques dangereux se produisent déjà, par exemple parce qu'un "point de basculement" est atteint ou parce que la fonte des glaces se fait à un rythme plus rapide (voir ci-dessus au point 4.4). Le principe de précaution signifie donc que des mesures plus ambitieuses doivent être prises pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, plutôt que des mesures moins ambitieuses.
- 7.2.11 De ce qui a été considéré ci-dessus aux points 7.2.8-7.2.10, il ressort une fois de plus qu'il existe un large consensus international sur la nécessité urgente d'une réduction d'ici 2020 d'au moins 25-40% des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 par les pays de l'Annexe I, afin d'atteindre au moins l'objectif maximal réalisable de deux degrés. Ce degré élevé de consensus peut être considéré comme un "terrain d'entente" au sens de la jurisprudence de la CEDH mentionnée au point 5.4.2 ci-dessus, qui, selon cette jurisprudence, doit être prise en compte dans l'interprétation et l'application de la CEDH.

*b) L'objectif de 25-40% pour les Pays-Bas individuellement*

- 7.3.1 L'État a fait valoir que l'objectif de 25 à 40 % ne s'applique qu'aux pays de l'Annexe I en tant que groupe et non à chacun d'entre eux individuellement. Par conséquent, selon l'État, cet objectif ne s'appliquerait pas à lui individuellement. En outre, l'État a fait valoir que l'UE dans son ensemble s'est engagée à réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 (voir ci-dessus au point 7.2.6) et qu'il a été convenu au niveau de l'UE que les Pays-Bas y contribueront en réduisant leurs émissions de gaz à effet de serre en 2020 de 21 % pour le secteur SCEQE et de 16 % pour le secteur hors SCEQE, tous deux par rapport à 2005. Selon l'État, il remplit toutes ses obligations en réalisant ces contributions.

- 7.3.2 En soi, il est vrai que l'objectif de 25-40% a été inclus dans l'AR4 pour les pays de l'Annexe I en tant que groupe. Toutefois, comme indiqué aux points 5.7.3 et 5.7.4 ci-dessus, la Convention des Nations unies sur le climat et l'Accord de Paris sont tous deux fondés sur la responsabilité individuelle des États. L'objectif de l'AR4 s'applique donc en principe également aux différents États individuels du groupe de l'Annexe I. Comme on le verra au point 7.4.1 ci-dessous, l'État lui-même a interprété cet objectif de la même manière. La Convention des Nations unies sur le climat et l'Accord de Paris prévoient tous deux que les États coopèrent et concluent un accord par lequel ils réduisent conjointement leurs émissions, et où l'un peut faire plus que l'autre (article 4, paragraphe 2, point a), dernière phrase, de la Convention des Nations unies sur le climat et article 4, paragraphes 16 et 17, de l'Accord de Paris). Toutefois, l'État n'a pas fait valoir qu'un tel accord avait été conclu par lui en relation avec l'objectif de 25 à 40 % de l'AR4.
- 7.3.3 La référence de l'État au point 7.3.1 ci-dessus aux accords au niveau de l'UE ne signifie pas qu'un tel accord a été conclu au niveau de l'UE. L'État ne se réfère à ces accords que parce que, selon lui, ce sont les seules normes qui l'obligent à procéder à une réduction concrète des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, cet argument ne tient pas compte du fait que, comme cela a été examiné ci-dessus aux points 5.8 et 6.3-6.5, l'État peut également être obligé de procéder à une telle réduction sur la base des articles 2 et 8 de la CEDH, le consensus mentionné ci-dessus au point 7.2.11 étant important.
- Par ailleurs, comme le montre la présente affaire, les accords conclus au niveau de l'UE ne remplacent pas les obligations des différents États membres de l'UE au titre de la Convention des Nations unies sur le climat. L'UE a fixé son propre objectif de réduction lors de la conférence sur le climat de Cancún en 2010, car elle est en tant que telle partie à la Convention des Nations unies sur le climat. Conformément aux accords conclus au sein de l'UE sur la répartition des mesures nécessaires pour permettre à l'UE d'atteindre cet objectif de réduction, les Pays-Bas sont soumis aux obligations de réduction énoncées au point 7.3.1 ci-dessus. Toutefois, ces dispositions ne portent pas atteinte à la responsabilité individuelle des États de l'Union pour d'autres motifs. La décision sur la répartition de l'effort indique donc dans le préambule (17) qu'elle n'exclut pas des objectifs nationaux plus stricts. Cela découle également de l'article 193 du TFUE.
- En outre, l'UE elle-même a exprimé la nécessité d'une réduction de 30 % d'ici 2020 et l'UE dans son ensemble devrait parvenir en 2020 à une réduction de 26-27 % par rapport à 1990, ce qui est supérieur à l'objectif minimum de 25 % du scénario de l'AR4 et nettement supérieur à la réduction de 20 % promise par l'UE lors de la Conférence sur le climat de Cancún en 2010.
- 7.3.4 En outre, la Cour d'appel a statué à juste titre dans son considérant 66 qu'il n'est pas évident que les Pays-Bas, en tant que pays de l'Annexe I, seraient soumis à un pourcentage de réduction inférieur à celui des pays de l'Annexe I dans leur ensemble. Comme la Cour d'appel l'a examiné dans son considérant, les Pays-Bas enregistrent un volume d'émissions de gaz à effet de serre par habitant très élevé. Dans les accords susmentionnés au niveau de l'UE, un pourcentage de réduction a donc été convenu pour les Pays-Bas, qui est l'un des pourcentages de réduction les plus élevés applicables aux États membres de l'UE (Annexe II de la décision sur la répartition de l'effort). On peut supposer que ce pourcentage élevé correspond aux possibilités et aux responsabilités des Pays-Bas. Comme la Cour d'appel l'a établi dans son considérant 60, l'État n'a pas démontré pourquoi un pourcentage inférieur devrait néanmoins lui être appliqué.
- 7.3.5 L'État se plaint, à la section 8.2.3, que la Cour a ignoré son affirmation selon laquelle il contribue à limiter les émissions mondiales de gaz à effet de serre en mettant à la disposition des pays en développement des connaissances et des ressources financières pour leur permettre de prendre des mesures de mitigation et d'adaptation. Cependant, il n'a pas développé cette proposition. Entre autres, l'État n'a pas fait valoir que cette contribution entraînerait une réduction des émissions de gaz à effet de serre, et qu'il faudrait en tenir compte pour déterminer quel objectif lui est applicable et s'il atteint l'objectif qui lui est applicable. <sup>44</sup> Cette plainte est donc rejetée.

7.3.6 Compte tenu de ce qui précède, la Cour d'appel a décidé à juste titre que la nécessité urgente d'une réduction de 25 à 40 % en 2020 s'applique également aux Pays-Bas individuellement.

*c) La politique de l'État en matière de lutte contre le changement climatique*

7.4.1 Comme indiqué au paragraphe 4.8 ci-dessus, l'État souscrit à la nécessité d'atteindre l'objectif d'une concentration maximale de gaz à effet de serre dans l'atmosphère de 430 ou 450 ppm d'ici à 2100, en s'attendant raisonnablement à limiter le réchauffement de la planète à 1,5 °C ou 2 °C au maximum. Dans ce contexte, l'État a également approuvé les objectifs du scénario AR4. Il continue également de souscrire aux objectifs de ce scénario consistant en une réduction de 80% à 95% en 2050 et de 450 ppm en 2100 (maintenant 430 ppm en 2100). Pour l'année 2020, l'État s'est fixé un objectif de réduction de 30 % jusqu'en 2011. Selon la lettre du 12 octobre 2009 du ministre du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement citée ci-dessus au point 2.1 sous (27), l'État, comme l'UE (voir ci-dessus aux points 7.2.6 et 7.3.3), était d'avis à l'époque qu'une réduction de 25 à 40 % en 2020 était nécessaire pour rester sur une trajectoire crédible afin de maintenir l'objectif de 2°C à portée de main.

7.4.2 Après 2011, l'État a revu à la baisse son objectif pour 2020, pour atteindre une réduction de 20 % au niveau de l'UE, comme indiqué au point 7.3.1 ci-dessus. Dans cette procédure, l'État fait valoir qu'il n'est pas nécessaire d'atteindre une réduction de 25 à 40 % d'ici 2020 (en y regardant de plus près), car le même résultat peut être obtenu en accélérant la réduction des émissions de gaz à effet de serre aux Pays-Bas après 2020. L'État entend mettre en œuvre cette voie de réduction accélérée après 2020 et privilégier cette voie de réduction par rapport au scénario du AR4. La question est toutefois de savoir si une réduction accélérée des émissions de gaz à effet de serre aux Pays-Bas après 2020 peut effectivement permettre d'atteindre le même résultat. À cet égard, les faits suivants pris en compte par la Cour sont pertinents.

7.4.3 Toutes les émissions de gaz à effet de serre entraînent une réduction du budget carbone encore disponible (voir également ci-dessus au point 4.6). Tout report de la réduction des émissions signifie donc qu'à l'avenir, la réduction des émissions devra être de plus en plus importante afin de compenser ce report dans le temps et dans l'espace. Cela signifie qu'en principe pour tout report des réductions d'émissions, les mesures de réduction à prendre ultérieurement devront être de plus en plus importantes et coûteuses pour atteindre le résultat escompté, et seront également plus risquées. Le PNUE a déjà mis en garde à ce sujet dans son rapport annuel 2013 (voir 2.1 sous (22)).

7.4.4 Suite à l'AR4, il est devenu évident que pour prévenir un changement climatique dangereux, des réductions encore plus importantes des émissions de GES sont nécessaires à court terme, et deviennent de plus en plus urgentes, tant avant 2020 qu'au cours de la période suivante jusqu'en 2030 (voir également ci-dessus aux points 7.2.8-7.2.9). Selon l'Agence néerlandaise d'évaluation environnementale (PBL) également - qui est un institut de recherche indépendant faisant partie du ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement - une politique qui va bien au-delà des politiques actuelles des pays concernés est nécessaire au vu de l'Accord de Paris. Selon la PBL (dans un rapport publié en 2016), la politique néerlandaise doit également être renforcée à court terme afin d'être conforme à l'accord de Paris.

7.4.5 L'État reconnaît les faits mentionnés ci-dessus au point 7.4.3 (considérant 71 de l'arrêt de la Cour d'appel) et ne conteste pas les faits mentionnés ci-dessus au point 7.4.4. De plus, il a maintenant formulé un objectif de réduction pour 2030 de 49% et pour 2050 de 95% (ces objectifs ont été fixés dans la loi sur le climat <sup>45</sup> après la date de l'arrêt de la Cour). L'objectif de 49% pour 2030 est dérivé de façon linéaire de l'objectif de 95% pour 2050. Sur demande, l'État a informé la Cour que si cette ligne est prolongée jusqu'en 2020, cela se traduira par un objectif de 28 % pour cette année-là (considérant 47).

7.4.6 Compte tenu des considérations exposées aux paragraphes 7.4.3 à 7.4.5 ci-dessus, on peut sérieusement se demander si, dans le cas de la réduction de 20 % prévue par l'État au niveau de l'UE d'ici 2020, la réduction globale au cours des prochaines décennies est encore réalisable, du moins selon l'État lui-même. Après tout, la nécessité de cette réduction exige que l'État vise une réduction des émissions de gaz à effet de serre de plus de 25 % d'ici 2020, plutôt qu'une réduction plus faible. L'État n'a pas expliqué cela et pourquoi, malgré ce qui précède et compte tenu du principe de précaution applicable dans ce contexte, une politique visant une réduction de 20 % d'ici 2020 peut toujours être considérée comme justifiée. L'État n'a pas donné d'indications sur les mesures qu'il entend prendre dans les années à venir, et encore moins les raisons pour lesquelles il estime que ces mesures, malgré ce qui précède, seraient à la fois réalisables sur le plan pratique et suffisantes pour contribuer à la prévention de changements climatiques dangereux dans une mesure suffisante, conformément à la part des Pays-Bas. L'État s'est limité à déclarer qu'"il y a certainement des possibilités à cet égard".

*d) L'État doit-il respecter l'objectif de 25 à 40 % ?*

7.5.1 Compte tenu de ce qui précède, la Cour d'appel a pu juger, au considérant 52, que l'État n'a pas suffisamment démontré qu'il s'inscrirait dans une politique responsable de prévention des changements climatiques dangereux de viser une réduction des émissions de gaz à effet de serre inférieure à minimum 25 % d'ici 2020. Par conséquent, conformément aux considérations précédentes des points 6.3 à 6.5, il y a lieu de considérer que l'État devrait en tout état de cause adhérer à l'objectif d'une réduction d'au moins 25 % d'ici 2020. Comme indiqué ci-dessus, il existe un large consensus au sein de la communauté internationale et de la science du climat sur le fait qu'au moins cette réduction par les pays de l'Annexe I, y compris les Pays-Bas, est nécessaire de toute urgence (voir 7.2.11 et 7.3.6). Une protection juridique adéquate signifie que ce consensus peut être invoqué lorsque les obligations positives qui incombent à l'État en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH sont mises en pratique. En outre, l'objectif de parvenir à une réduction d'au moins 25 % d'ici 2020 est conforme à ce que l'État lui-même considère comme nécessaire pour les autres années (2030, 2050 et 2100) (voir ci-dessus aux points 7.4.1 à 7.4.5). Dans le contexte de l'obligation positive qui incombe à l'État en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH de prendre les mesures appropriées pour prévenir les changements climatiques dangereux, cet objectif peut donc être considéré comme un minimum absolu. Puisque l'État n'a pas été en mesure de fournir une justification adéquate de son affirmation selon laquelle il est néanmoins justifié de s'écarter de cet objectif (voir ci-dessus au point 7.4.6), il doit respecter l'objectif de 25 %. Il devrait donc au moins s'efforcer d'obtenir cette réduction en 2020, comme la Cour d'appel l'a justement décidé au considérant 53.

7.5.2 L'État a également fait valoir, au point 8.2, qu'il remplit ses obligations au titre des articles 2 et 8 de la CEDH en prenant des mesures d'adaptation, qu'elles soient ou non combinées à des mesures de mitigation déjà prises et prévues, et qu'il n'a donc pas à atteindre l'objectif de 25-40 %. Au considérant 59, cependant, la Cour d'appel a établi de manière tout à fait raisonnable que s'il est exact que les conséquences du changement climatique peuvent être atténuées par la prise de mesures d'adaptation, il n'a pas été démontré ni rendu plausible que les conséquences potentiellement désastreuses d'un réchauffement climatique excessif peuvent être prévenues de manière adéquate par de telles mesures. Cette constatation permet d'établir que même si l'on tient compte du fait que l'État prend des mesures d'adaptation, des mesures de mitigation qui réduisent les émissions d'au moins 25 % en 2020 sont nécessaires de toute urgence, y compris pour les Pays-Bas. L'argument de l'État n'est donc pas valable.

7.5.3 Il convient également de noter qu'aux considérants 567 et 66 de l'arrêt de la Cour d'appel, il a été décidé que l'État n'a pas suffisamment prouvé que la réduction d'au moins 25 % en 2020 est une charge impossible ou disproportionnée, comme indiqué ci-dessus au point 5.3.4. Dans ce contexte, l'État n'a fait référence qu'à la courte période restant à courir jusqu'à la fin de 2020 et à la

dégradation des conditions de concurrence internationale du monde des affaires néerlandais. En ce qui concerne le premier argument susmentionné, la Cour d'appel a tenu compte du fait que l'ordonnance de la Cour à l'État date de 2015, c'est-à-dire qu'elle est en vigueur depuis lors, et que l'État est en outre conscient de la gravité du problème climatique depuis un certain temps et a initialement poursuivi une politique de réduction de 30% en 2020 (considérant 66). En ce qui concerne le deuxième argument, la Cour a pris en compte le fait que d'autres pays de l'UE ont des politiques climatiques beaucoup plus strictes et que l'État n'a pas expliqué cet argument plus en détail (considérant 57). Ce faisant, la Cour d'appel a rejeté de manière compréhensible l'affirmation de l'État selon laquelle il y aurait une charge impossible ou disproportionnée. Le moyen 8.4, qui accuse la Cour d'appel de ne pas avoir enquêté sur cette demande, est donc non fondée.

*e) Évaluation des recours en cassation*

7.6.1 Les plaintes visées aux points 4.237-4.248 de l'avis du procureur général adjoint et du procureur général ne peuvent donner lieu à une cassation pour les raisons qui y sont énoncées.

7.6.2 Dans la mesure où des parties des moyens 4 à 8 n'ont pas été traitées dans ce qui précède, elles ne peuvent pas non plus donner lieu à une cassation. Compte tenu de l'article 81, paragraphe 1, de la loi sur le pouvoir judiciaire (organisation), il n'est pas nécessaire de fournir d'autres explications, car ces plaintes ne nécessitent pas de répondre à des questions juridiques dans l'intérêt de l'unité juridique ou du développement du droit.

## **8 Recevabilité de la demande; domaine politique**

8.1 Dans le moyen 9, l'État fait valoir que la décision de la Cour visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre des Pays-Bas d'au moins 25 % en 2020 par rapport aux niveaux de 1990, est inacceptable pour deux raisons. La première raison est que cette décision équivaut à un ordre de légiférer, ce qui, selon la jurisprudence de la Cour suprême, est inadmissible. La deuxième raison est, en bref, qu'il n'appartient pas au juge de faire les pondérations politiques nécessaires à la prise de décision sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par conséquent, les éléments suivants seront pris en compte.

*a) Ordre de légiférer*

8.2.1 Si le gouvernement est obligé de faire quelque chose, il peut, comme tout le monde, être condamné à le faire par la Cour, à la demande de l'ayant droit (article 3:296 du Code civil). Il s'agit d'une règle fondamentale de l'État de droit, inscrite dans notre ordre juridique. En ce qui concerne les droits et libertés énoncés dans la CEDH, cette règle est compatible avec le droit à une protection juridique effective énoncé à l'article 13 de la CEDH, mentionné aux points 5.5.1 à 5.5.3 ci-dessus. De manière similaire, la Constitution prévoit que le juge civil est compétent pour connaître de toutes les demandes, de sorte qu'il peut toujours accorder une protection juridique si celle-ci ne peut être obtenue devant un autre tribunal. <sup>46</sup>

8.2.2 Il découle de ce qui a été considéré ci-dessus aux points 5.1 à 7.6.2 que, dans le cas présent, l'État a l'obligation légale, en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH, d'assurer la protection du droit à la vie et à la vie privée et familiale des résidents des Pays-Bas. Il peut donc être condamné à respecter cette obligation par le juge, sauf s'il existe des motifs d'exception conformément à l'article 3:296 du Code civil. Il découle de cette disposition que l'on peut y déroger lorsqu'une

exception est prévue par la loi ou si elle découle de la nature de l'obligation ou de l'acte juridique. La jurisprudence de la Cour suprême relative à une ordonnance de légiférer concerne l'application de cette exception. <sup>47</sup>

8.2.3 Cette jurisprudence repose sur deux considérations. En premier lieu, il s'agit de la considération que le juge ne doit pas intervenir dans le processus de décision politique préalable à l'élaboration d'une loi. Deuxièmement, il est considéré que par une telle injonction un régime devrait être créé qui est également applicable à d'autres personnes que les parties à la procédure. <sup>48</sup>

8.2.4 La première considération ne signifie pas que les tribunaux ne peuvent pas du tout empiéter sur le domaine de la prise de décision politique. Dans la jurisprudence susmentionnée, la Cour suprême a donc réitéré sa jurisprudence antérieure selon laquelle, sur la base de l'article 94 de la Constitution, le tribunal doit écarter une législation si des dispositions contraignantes issues de traités l'imposent. <sup>49</sup> Cette jurisprudence a également précisé qu'un tribunal peut rendre un jugement déclaratoire selon lequel l'organisme public concerné agit illégalement en ne promulguant pas une législation ayant un contenu spécifique. <sup>50</sup>

La première considération sur laquelle se fonde la jurisprudence mentionnée ci-dessus au point 8.2.2 doit donc être comprise comme signifiant que le juge ne doit pas s'immiscer, en émettant un ordre de légiférer, dans le processus de décision politique concernant l'opportunité de créer une législation ayant un contenu spécifique et concrètement défini. Il appartient au seul législateur concerné de déterminer si une législation ayant un certain contenu doit être adoptée, compte tenu des règles de droit constitutionnel. Par conséquent, le juge ne peut pas ordonner au législateur de légiférer avec un certain contenu.

8.2.5 La deuxième considération sur laquelle se fonde la jurisprudence mentionnée au point 8.2.2 ci-dessus est liée au fait que le juge civil ne prononce qu'un jugement contraignant entre les parties au litige (cf. article 236 du Code de procédure civile). La Cour n'a pas le pouvoir de décider, de manière contraignante pour tous, ce que doit être une réglementation juridique. Une ordonnance de légiférer est donc soumise à l'objection que les tiers, qui ne sont pas impliqués dans la procédure et qui ne sont donc pas liés par le jugement, seraient toujours (indirectement) liés par cette ordonnance en vertu du fait que cette législation leur serait également applicable. Cette objection ne se pose pas dans le cas d'une injonction de ne pas appliquer des dispositions légales, qui ne s'applique qu'à un demandeur particulier, ou dans le cas d'une déclaration de droit. Il en va de même pour un ordre général de prendre des mesures qui respecte, comme mentionné ci-dessus au deuxième paragraphe du point 8.2.4, la liberté du législateur faire de la législation ou non avec un contenu particulier. Le juge ne détermine alors pas le contenu de la réglementation légale par son ordonnance ; cela reste réservé au législateur concerné.

8.2.6 Il résulte de ce qui précède que le juge n'est uniquement pas habilité à délivrer une injonction d'adopter une législation ayant un contenu spécifique. En effet, ce n'est qu'alors que les objections soulevées dans les considérations sur lesquelles se fonde la jurisprudence mentionnée au point 8.2.2 ci-dessus se présentent. Le juge peut donc déclarer par voie de jugement qu'une carence législative est illégale (voir ci-dessus au point 8.2.4). Il peut également ordonner au pouvoir public concerné de prendre des mesures pour atteindre un objectif particulier, pour autant que cette ordonnance n'équivaut pas à un ordre de légiférer avec un contenu spécifique. Dans l'arrêt de la Cour suprême du 9 avril 2010 (SGP), l'inadmissibilité d'un ordre législatif par le juge est donc limitée à cette hypothèse. <sup>51</sup>

8.2.7 Compte tenu de ce qui précède, l'injonction du tribunal de première instance confirmée par la Cour d'appel constitue une application de la règle principale de l'article 3:296 du Code civil. En effet, cette injonction n'équivaut pas à un ordre de prendre des mesures législatives spécifiques, mais laisse l'État libre de choisir les mesures à prendre afin d'atteindre une réduction de 25 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020. Le fait que nombre des mesures possibles à prendre

nécessiteront une législation ne change rien à cela, comme le soutient l'État. Après tout, il appartient à l'État de déterminer quelles mesures seront prises et quelle législation sera mise en place pour parvenir à cette réduction. L'exception à l'article 3:296 du Code civil faite dans la jurisprudence mentionnée au point 8.2.2 ci-dessus ne s'applique donc pas dans ce cas.

*b) Domaine politique*

8.3.1 Cela amène la Cour suprême à examiner l'argument plus général de l'État selon lequel il n'appartient pas au juge d'effectuer les pondérations politiques nécessaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

8.3.2 Comme indiqué au point 6.3 ci-dessus, dans le système étatique néerlandais, la décision de réduire les émissions de gaz à effet de serre appartient au gouvernement et au parlement. Ils disposent d'une grande liberté pour prendre les décisions politiques nécessaires. Il appartient au juge de juger si le gouvernement et le parlement, dans l'exercice de cette liberté, sont restés dans les limites de la loi qui les lie.

8.3.3 Les limites visées au point 8.3.2 ci-dessus comprennent celles qui découlent pour l'État de la CEDH. Comme indiqué au point 5.6.1 ci-dessus, les Pays-Bas sont liés par la CEDH et les tribunaux néerlandais sont tenus, en vertu des articles 93 et 94 de la Constitution, d'appliquer ses dispositions conformément à l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme. La protection des droits de l'homme ainsi assurée est un élément essentiel de l'État de droit démocratique.

8.3.4 Il s'agit dans ce dossier d'une situation exceptionnelle. Il s'agit en effet de la menace d'un changement climatique dangereux et il est clair que des mesures sont nécessaires de toute urgence, comme l'ont établi le tribunal de première instance et la Cour d'appel et comme le reconnaît également l'État (voir ci-dessus au point 4.24.8). L'État est tenu de faire "sa part" à cet égard (voir ci-dessus aux points 5.7.1 à 5.7.9). En ce qui concerne les résidents des Pays-Bas, dont Urgenda défend les intérêts dans cette affaire, cette obligation découle des articles 2 et 8 de la CEDH, en vertu desquels l'État est tenu de protéger le droit à la vie et à la vie privée et familiale de ses résidents (voir ci-dessus aux points 5.1-5.6.4 et 5.8-5.9.2). Le fait que les pays de l'Annexe I, dont les Pays-Bas, devront réduire leurs émissions d'au moins 25 % d'ici 2020 découle de l'opinion généralement admise dans la science du climat et dans la communauté internationale (voir ci-dessus aux points 7.2.1 à 7.3.6) constatée par le tribunal de première instance et la Cour d'appel. La politique que l'État a menée et entend mener depuis 2011 (voir ci-dessus au point 7.4.2), consistant à reporter les mesures pour une période plus longue, n'est manifestement pas conforme à cette politique, comme l'a établi la Cour d'appel, ou du moins l'État n'a pas été en mesure de l'établir (voir ci-dessus aux points 7.4.6 et 7.5.1).

8.3.5 Dans ce cas, la Cour d'appel pouvait donc conclure que l'État est en tout état de cause tenu de réaliser la réduction susmentionnée d'au moins 25 % en 2020.

*c) Évaluation des moyens en cassation*

8.4 Par conséquent, le moyen 9 ne peut pas non plus conduire à la cassation.

## 9 Décision

La Cour suprême :

- rejette le recours.

- Condamne l'État aux dépens de la procédure en cassation, jusqu'au présent arrêt estimé pour Urgenda à 882,34 euros de frais et 2.200 euros de salaire.

Ce jugement a été rendu par le vice-président C.A. Streefkerk en tant que président et les conseillers G. Snijders, M.V. Polak, T.H. Tanja-van den Broek et H.M. Wattendorff, et prononcé publiquement par le vice-président C.A. Streefkerk le 20 décembre 2019.

## Annexe

### Liste des abréviations utilisées

ABRvS	Division de la juridiction administrative Conseil d'État
AR4	Quatrième rapport d'évaluation du GIEC (2007)
AR5	Cinquième rapport d'évaluation du GIEC (2013 - 2014)
art.	article(s)
PIB	produit intérieur brut
CC	Code civil
°C	degrés Celsius
CO2	Dioxyde de carbone
COP	Conférence des parties (à la convention des Nations unies sur le climat)
e.a.	et autre(s)
ECHR	European Court of Human Rights
CtEDH	Cour européenne des droits de l'homme
ETS	Système d'échange de quotas d'émission (Emission trading system)
UE	L'Union européenne
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
GES	Gaz à effet de serre
HR	Cour suprême (Hoge Raad)
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
Mr.	maître en droit
No(s).	numéro(s)
p.	page(s)
PBL	Bureau de planification pour l'environnement
ppm	parties par million
RO	Loi sur l'organisation judiciaire.
rov.	considérant
Rv	Code de procédure civile
Stb.	Journal officiel
Trb.	Tractatenblad
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
cf.	comparer

ONU	Nations Unies
Vol.	Volume
VR0M	Santé publique, aménagement du territoire et environnement
TFEU	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
OMM	Organisation Météorologique Mondiale

- 1 Cour de La Haye 24 juin 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145. En traduction anglaise ECLI:NL:RBDHA:2015:7196.
- 2 Cour de La Haye 9 octobre 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591. En traduction anglaise ECLI:NL:GHDHA:2018:2610.
- 3 Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, New York, 9 mai 1992, Trb. 1992, 189, entrée en vigueur pour les Pays-Bas le 21 mars 1994 (Trb. 1994, 63).
- 4 Accord de Paris, 12 décembre 2015, Trb. 2016, 94 (corrigendum dans Trb. 2016, 127), entré en vigueur pour les Pays-Bas le 27 août 2017 (Trb. 2017, 141).
- 5 Décision 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.
- 6 HR 5 novembre 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079.
- 7 Voir entre autres la CtEDH 28 mars 2000, n° 22492/93 (Kiliç/Turquie), Rev. 62, et la CtEDH 17 juillet 2014, n° 47848/08 (Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu/Roumanie), Rev. 130.
- 8 Cf. CtEDH, Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (version du 31 août 2019), n° 9, 10 et 31-37 et les arrêts de la CtEDH qui y sont mentionnés.
- 9 Cf. entre autres les arrêts suivants dans lesquels la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les conditions énoncées ici avaient été remplies : CtEDH 30 novembre 2004, no 48939/99 (Öneryildiz/Turquie), considérants 98-101 (explosion de gaz dans une décharge ; le risque qu'elle se produise à tout moment existait depuis des années et était connu des autorités depuis des années), CtEDH 20 mars 2008, no 15339/02 (Budayeva et autres c. Russie), considérants 147-158 (coulée de boue mortelle ; les autorités étaient conscientes du danger de coulée de boue sur le sol et de la possibilité qu'elle se produise à un moment donné si elle se produisait effectivement), et CtEDH 28 février 2012, n° 17423/05 (Kolyadenko et autres c. Russie), considérants 165 et 174-180 (inondation à partir d'un réservoir rendue nécessaire par des pluies exceptionnellement fortes ; les autorités étaient conscientes qu'en cas de pluies exceptionnellement fortes, la nécessité d'un débordement pourrait se poser). Voir en ce sens également ABRvS 18 novembre 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578 (Production de gaz à Groningen), considérant 39.3.
- 10 Cf. CtEDH, Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (version du 31 août 2019), n° 119-127, 420-435 et 438-439 et les arrêts de la CEDH qui y sont cités.
- 11 Cf. CtEDH 10 novembre 2004, n° 46117/99 (Taşkin et autres c. Turquie), lettres considérants 107 et 111-114 (l'article 8 de la CEDH s'applique également à la menace de pollution de l'environnement qui ne se concrétisera pas avant 20 à 50 ans), et CtEDH 27 janvier 2009, n° 67021/01 (Tătar/Roumanie), lettres considérants 89-97 (risques sanitaires possibles à long terme dus aux émissions de métaux lourds provenant de l'extraction de l'or).
- 12 CtEDH 20 mars 2008, n° 15339/02 (Budayeva et autres c. Russie), considérant 133.
- 13 CtEDH 24 juillet 2014, no 60908/11 (Brincat et autres/Malte), considérant 102.
- 14 En ce qui concerne l'article 2 de la CEDH, voir notamment la CtEDH 12 janvier 2012, n° 36146/05 (Gorovenky et Bugara/Ukraine), requête n° 32, et la CtEDH 13 avril 2017, n° 26562/07 (Tagayeva et autres c. Russie), requête n° 482. En ce qui concerne l'article 8 de la CEDH, voir notamment la CtEDH 26 juillet 2011, n° 9718/03 (Stoicescu/Roumanie), requête n° 59.
- 15 Voir CtEDH 10 janvier 2012, n° 30765/08 (Di Sarno et autres c. Italie), brevet 110, et CtEDH 24 janvier 2019, n° 54414/13 (Cordella et autres c. Italie), brevet 172.

- 16 Voir, entre autres, les déclarations citées ci-dessus aux points 5.2.2 et 5.2.3.
- 17 Voir en ce qui concerne l'article 8 de la CEDH : CtEDH 27 janvier 2009, n° 67021/01 (Tătar/Romania), considérant 120.
- 18 En ce qui concerne l'article 2 de la CEDH, voir notamment la CtEDH du 20 mars 2008, n° 15339/02 (Budayeva et autres c. Russie), considérant 134, et CtEDH 24 juillet 2014, n° 60908/11 (Brincat et autres c. Malte), considérant 101. En ce qui concerne l'article 8 de la CEDH, voir entre autres la CtEDH 9 juin 2005, n° 55723/00 (Fadeyeva/Russie), considérant 96.
- 19 Voir à nouveau les déclarations citées ci-dessus aux points 5.2.2 et 5.2.3.
- 20 Voir notamment la CtEDH 30 novembre 2004, n° 48939/99 (Öneryildiz/Turquie), n° 128, la CtEDH 9 juin 2005, n° 55723/00 (Fadeyeva/Russie), n° 128, et la CtEDH 26 juillet 2011, n° 9718/03 (Stoicescu/Roumanie), n° 59.
- 21 Voir CtEDH 9 juin 2005, n° 55723/00 (Fadeyeva/Russie), considérants 124-134, CtEDH 20 mars 2008, n° 15339/02 (Budayeva et autres c. Russie), considérants 156-158, CtEDH 24 janvier 2019, n° 54414/13 (Cordella e.a./Italie), considérants 161-174, CtEDH 10 février 2011, n° 30499/03 (Dubetska et autres /Ukraine), considérants 150-156, et CtEDH 13 juillet 2017, n° 38342/05 (Jugheli et autres /Géorgie), considérants 76-78.
- 22 CtEDH 13 juillet 2017, n° 38342/05 (Jugheli et autres /Géorgie).
- 23 Voir CtEDH 20 mars 2008, n° 15339/02 (Budayeva et autres / Russie), considérant 135, et CtEDH 24 juillet 2014, n° 60908/11 (Brincat et autres / Malte), considérant 101.
- 24 Voir CtEDH 26 juillet 2011, n° 9718/03 (Stoicescu/Roumanie), considérant 59.
- 25 Voir entre autres la CtEDH 7 juillet 1989, n° 14038/88 (Soer/Royaume-Uni), considérant n° 87.
- 26 Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, Trb. 1972, 51, et 1985, 79.
- 27 CtEDH 12 septembre 2012, n° 10593/08 (Nada/Suisse).
- 28 CtEDH 12 novembre 2008, n° 34503/97 (Demir et Baykara/Turquie). Pour un exemple, voir la CtEDH 27 janvier 2009, n° 67021/01 (Tătar/Romania), considérant 120 (référence à la déclaration de Rio).
- 29 Voir notamment la CtEDH du 17 octobre 1986, n° 9532/81 (Rees), considérant. 47, la CtEDH du 30 novembre 2004, n° 48939/99 (Öneryildiz/Turquie), considérants 59, 71, 90 et 93 (signification "activités dangereuses"), et la CtEDH du 20 mai 2010, n° 61260/08 (Oluić/Croatie), considérants 29-31, 49, 60 et 62 (normes de bruit de l'OMS).
- 30 Pour cela, voir CtEDH 26 octobre 2000, n° 30210/96 (Kudla/Pologne), considérant 157, CtEDH 27 janvier 2015, n° 36925/10 (Neshkov et autres/Bulgarie), considérants 180 et 181, et CtEDH 31 octobre 2019, n° 21613/16 (Ulemek/Croatie), considérant 71.
- 31 Voir notamment la CtEDH 15 janvier 2015, n° 62198/11 (Kuppinger/Allemagne), considérants 136 et 137, concernant une violation de l'article 8 de la CEDH, la CtEDH 27 janvier 2015, n° 36925/10 (Neshkov et autres/Bulgarie), considérant 181, et la CtEDH 31 octobre 2019, n° 21613/16 (Ulemek/Croatie), considérant 71, concernant une violation de l'article 3 de la CEDH.
- 32 Voir CtEDH 27 janvier 2015, n° 36925/10 (Neshkov et autres/Bulgarie), considérants 186 et 187, et CtEDH 31 octobre 2019, n° 21613/16 (Ulemek/Croatie), considérant 71.
- 33 Cf. HR 16 décembre 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888, considérant 3.3.3, premier paragraphe.
- 34 Annuaire de la Commission du droit international 2001, vol. II, deuxième partie, p. 125, colonne droite.
- 35 Voir l'aperçu dans A.M. Honoré, Causation and Remoteness of Damage, International Encyclopedia of Comparative Law, Vol. XI, Torts Chapter 7, no. 112, et A.J. Akkermans, WPNR 6043. Cf. également l'article 3:105 des Principes du droit européen de la responsabilité civile. Pour les Pays-Bas, voir HR 23 septembre 1988, ECLI:NL:HR:1988:AD5713 (Kalimijnen), considérant 3.5.1, troisième paragraphe.
- 36 Voir également dans ce sens l'arrêt de la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire Massachusetts et autres contre l'Agence de protection de l'environnement et autres, 2 avril 2007, 549 U.S. 497 (2007), p. 22-23.

- 37 Cf. entre autres les données mentionnées aux points 2.79-2.80 de l'avis du procureur général adjoint et du procureur général.
- 38 Cf. entre autres les documents parlementaires II, 1991/92, 22 486, n° 3, p. 7 et 21-22, HR 27 juin 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741 (de Nieuwe Meer), considérant 3.2, et HR 9 avril 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (SGP), considérant 4.3.2.
- 39 Voir HR 27 juin 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741 (de Nieuwe Meer), considérant 3.2, et Documents parlementaires II, 1991/92, 22 486, no. 3, p. 22-23.
- 40 Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 25 juin 1998, Trb. 1998, 289, entrée en vigueur pour les Pays-Bas le 29 mars 2005, Trb. 2005, 22.
- 41 Voir l'encadré 13.7 du rapport du Groupe de travail III, qui fait partie de l'AR4.
- 42 Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Compilation des objectifs de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie à mettre en œuvre par les Parties visées à l'annexe I de la Convention, 7 juin 2011, FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1, p. 4-5.
- 43 Rapport 2013 du PNUÉ sur les écarts d'émissions, résumé exécutif, sous 6. Selon le glossaire du rapport, les "scénarios d'action ultérieurs" désignent les scénarios dans lesquels les émissions au cours de la période 2020-2030 sont plus élevées que dans les scénarios correspondants au moindre coût.
- 44 Cf. ce qui est dit au point 4.222 de l'avis du Procureur général adjoint et du Procureur général.
- 45 Loi du 2 juillet 2019, Journal officiel 2019, 253.
- 46 Cf. entre autres HR 28 septembre 2018, ECLI:NL:HR:2018:1806, considérant 3.5.2, Documents parlementaires II, 1979/80, 16 162, no. 3, p. 6 et 10, et Documents parlementaires II, 1991/92, 22 495, no. 3, p. 83-84.
- 47 HR 21 mars 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462 (Waterpakt), considérant 3.5, deuxième paragraphe.
- 48 Voir pour HR 21 mars 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462 (Waterpakt), considérant 3.5, HR 1er octobre 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO8913 (Protection de la faune/Fryslân), considérant 3.3.4 et 3.3.5, HR 9 avril 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (SGP), considérant 4.6.2, et HR 7 mars 2014, ECLI:NL:HR:2014:523 (State/Norma et autres), considérant 4.6.2.
- 49 Voir HR 21 mars 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462 (Waterpakt), considérant 3.5, troisième paragraphe, et HR 1er octobre 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO8913 (Protection de la faune/Fryslân), considérant 3.3.4, troisième paragraphe.
- 50 Voir les arrêts HR 9 avril 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (SGP), considérants 4.6.1-4.6.2, qui traitaient d'une telle déclaration de droit, et HR 7 mars 2014, ECLI:NL:HR:2014:523 (State/Norma et autres), considérant 4.6.2.
- 51 Voir HR 9 avril 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (SGP), considérant 4.6.2.
-