

# GAZETTE DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT



Vous êtes un ancien ou une ancienne du master de droit de l'environnement des Universités Paris I et Paris-Panthéon-Assas ?  
Vous voudriez participer à la Gazette ?

Contactez-nous à l'adresse :  
[veillejuridique.m2env@gmail.com](mailto:veillejuridique.m2env@gmail.com)

## DROIT ADMINISTRATIF DE L'ENVIRONNEMENT.....p. 2

TA Marseille, 23 mars 2023, n° 2007304

Méga bassines : ces projets vont-ils continuer à prospérer ?

Pollution de l'air : recours de Notre Affaire à Tous contre le PPA lyonnais

## UNION EUROPÉENNE.....p. 8

Recours de plusieurs associations relatif à l'inclusion du gaz fossile dans le règlement Taxonomie

Adoption du règlement européen contre la déforestation

## PERSPECTIVES INTERNATIONALES ET COMPARÉES..... p. 9

Adoption de la résolution visant à demander un avis consultatif à la CIJ sur le changement climatique

## DROIT PRIVÉ ET PÉNAL DE L'ENVIRONNEMENT.....p. 12

Modalités de réparation du préjudice écologique : Cour d'appel de Riom, 15 mars 2023, n°21/01610

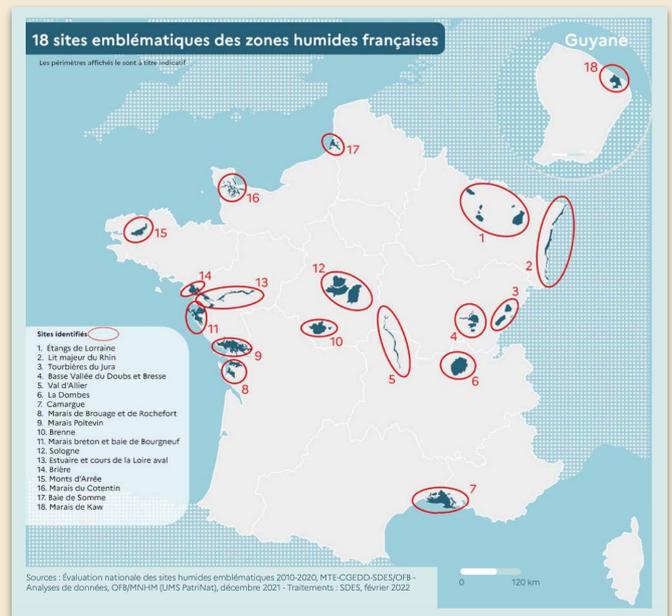
## LES AUTEURS ET AUTRICES.....p. 13

## PUBLICATION DU RAPPORT ANNUEL DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (IGEDD)

En date du 23 mars 2023, le rapport fait ressortir que l'IGEDD a réalisé 191 rapports en dehors de son activité d'autorité environnementale. Ces rapports ont porté sur 5 items principaux : la planification écologique et énergétique, la préservation des ressources et milieux naturels, l'innovation, la résilience dans les modèles de développement ainsi que l'efficacité de l'action publique.

On y découvre aussi que l'IGEDD a grandement contribué à la concrétisation de la création d'un parc national des zones humides, idée remontant au Grenelle de l'Environnement et qui avait été relancée par le Gouvernement en 2021. Sa mission spécialisée a identifié 18 sites susceptibles de revêtir cette qualification, dans la continuité de l'engagement de l'État à restaurer 50 000 hectares de zones humides et en acquérir 8500 d'ici 2026. Aucune date n'est pour l'instant fournie quant à la finalisation de ce douzième parc national.

Plus importants réservoirs de carbone terrestres, et actrices tant de son atténuation que de l'adaptation à celui-ci, les zones humides jouent un rôle essentiel dans la lutte contre le changement climatique. Plus de 64% d'entre elles ont disparu sous la pression de l'artificialisation.



# DROIT ADMINISTRATIF

TA MARSEILLE, 23 mars 2023, n° 2007304

## Contexte

Le Tétrasyre et le Lagopède alpin appartiennent à la famille des Galliformes de Montagne. Ces deux espèces figurent aux annexes I et II de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 relative à la conservation des oiseaux sauvages et de leurs habitats (directive Oiseaux) [1]. Elles sont classées « quasi menacées » sur la liste rouge des espèces menacées en France par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) [2].

Ainsi, depuis plusieurs années, l'état de conservation de ces espèces inquiète certaines associations de protection de l'environnement, en raison notamment de leurs indices de reproduction.

## Commentaire

Par un jugement du Tribunal administratif de Marseille, en date du 23 mars 2023, le juge a annulé « l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 23 juin 2020 portant approbation du plan de gestion cynégétique " galliformes de montagne " pour la saison 2020-2021 en ce qui concerne ses dispositions relatives au lagopède alpin et au tétras-lyre, ensemble la décision rejetant le recours gracieux du 22 septembre 2020, ainsi que les soixante-quatorze décisions du président de la fédération départementale des chasseurs des Hautes-Alpes du 18 septembre 2020 approuvant les plans de chasse individuels de ces espèces. » [3]

Ainsi, le juge administratif a fait droit à la demande de l'association Ligue de protection des oiseaux délégation Provence-Alpes Côte d'Azur et s'est aligné sur l'ordonnance rendue par le juge des référés du Tribunal administratif de Marseille le 8 octobre 2020 [4]. *Stricto sensu*, le juge des référés avait suspendu l'exécution dudit arrêté et des décisions du 18 septembre 2020 précitées.

**Nota** : L'arrêté du 23 juin 2020 fixait respectivement à 135 et à 12 le nombre maximum de spécimens de Tétrasyres et de Lagopèdes alpins susceptibles d'être prélevés pour la saison de chasse 2020-2021. Par soixante-quatorze décisions du 18 septembre 2020, le président de la fédération départementale des chasseurs des Hautes-Alpes a décidé l'attribution de plans de chasse individuels du Tétrasyre et du Lagopède alpin pour la saison cynégétique 2020-2021 qui fixaient également à 135 et à 12 le nombre maximum de spécimens de Tétrasyres et de Lagopèdes alpins susceptibles d'être prélevés.

Dans son jugement du 23 mars 2023, le juge vient rappeler les dispositions de la directive Oiseaux précitée, ainsi que de l'article L. 425-14 du code de l'environnement, dans sa version alors applicable. Il juge que « la chasse de ces espèces [Tétrasyre et Lagopède alpin] doit être réglementée de manière à ce que le nombre maximal d'oiseaux prélevés ne compromette pas les efforts de conservation de ces espèces dans leur aire de distribution, en tenant compte des trois critères fixés par la directive, à savoir leur niveau de population, leur distribution géographique et leur taux de reproductivité. » [5]

## Le Lagopède alpin



Le juge rappelle « qu'en l'absence de bilan démographique précis de l'espèce, il est impossible d'établir une limite en deçà de laquelle la chasse ne compromettrait pas la préservation des lagopèdes alpins. » [6]

Il considère que l'arrêté est de nature à aggraver le déclin de l'espèce dès lors que ce dernier a fixé des prélèvements supérieurs à zéro et qui ont doublé par rapport à 2017. Par ailleurs, selon la requérante, la majorité des prélèvements qui étaient autorisés se situaient « dans les Alpes du sud, alors qu'il s'agit de la région où le recul de l'espèce est le plus massif. » [7]

Enfin, le juge se réfère aux indices moyens de reproduction de l'espèce en indiquant que certes les taux étaient en augmentation « mais basés sur des données démographiques dépourvues de fiabilité. Dès lors, la requérante est fondée à soutenir qu'en autorisant des prélèvements de chasse sur la seule base de l'indice de reproduction, l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de la directive 2009/147/CE du parlement européen et du conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dans un contexte de déclin de l'espèce et d'absence de données démographiques fiables. » [8]

# DROIT ADMINISTRATIF

## Le Tétrasyre



Concernant le Tétrasyre, le juge vient rappeler que « cette espèce est considérée comme vulnérable, c'est-à-dire présentant un risque relativement élevé de disparition. » [9] Il juge que l'arrêté méconnaît les objectifs de préservation de l'espèce au regard de diverses données sur son déclin.

Puis, dans un second temps, il énonce notamment que le taux moyen de reproduction du Tétrasyre dans les Alpes est en diminution depuis 2019 selon le rapport 2020 de l'Observatoire des Galliformes de Montagne sur le succès reproducteur des Galliformes.

Ainsi, il juge que « dès lors, en s'appuyant ainsi sur les taux de reproduction pourtant faibles d'une espèce dont il n'est pas contesté qu'elle est en déclin, l'autorisation donnée par la préfète des Hautes-Alpes de prélèvement d'un nombre de 135 tétrasyres au titre de la campagne de chasse 2020-2021 est de nature à compromettre la conservation de cette espèce dans son aire de distribution. Par suite, la requérante est fondée à soutenir que l'arrêté attaqué est incompatible avec les objectifs de la directive mis en œuvre par les dispositions législatives et réglementaires précitées. » [10]

### Un jugement non isolé

Le jugement du 23 mars 2023, ainsi que l'ordonnance du juge des référés du 8 octobre 2020 ne sont pas des cas isolés. Les jugements et les ordonnances concernant respectivement l'annulation et la suspension d'arrêtés autorisant la chasse du Tétrasyre, du Lagopède alpin ou d'autres espèces appartenant à la famille des Galliformes de Montagne se multiplient. [11]

Ainsi, dans certains départements, le même schéma se répète fréquemment : un arrêté autorise la chasse de ces espèces en fixant un nombre maximum de spécimens pouvant être prélevés, son exécution est suspendue à la suite d'un référé-suspension, puis l'arrêté en cause est annulé par le juge du fond...

[1] Directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 relative à la conservation des oiseaux sauvages et de leurs habitats (lien : [ici](#)).

[2] Liste rouge des espèces menacées en France par l'Union internationale pour la conservation de la nature (lien : [ici](#)).

[3] Tribunal administratif de Marseille, 23 mars 2023, n° 2007304 (lien : [ici](#)).

[4] Tribunal administratif de Marseille, juge des référés, 8 octobre 2020, n° 2007309.

[5] Tribunal administratif de Marseille, 23 mars 2023, n° 2007304 (lien : [ici](#)).

[6] *Ibid.*

[7] *Ibid.*

[8] *Ibid.*

[9] *Ibid.*

[10] *Ibid.*

[11] Voir notamment : TA Marseille, 19 septembre 2019, n° 1706613 ; TA Toulouse, juge des référés, 14 octobre 2020, n° 2005001 ; TA Marseille, juge des référés, 5 octobre 2022, n° 2207806.

## MÉGA BASSINES : CES PROJETS VONT-ILS CONTINUER À PROSPÉRER ?

Le mois de février 2023 que nous venons de vivre est un des plus secs enregistrés depuis 1959. En résulte un niveau de remplissage de 80% des nappes phréatiques "modérément bas" à "très bas", contre 46% en 2022 [1]. Cette situation va continuer à s'empirer d'après les projections des experts du GIEC. La gestion de la ressource en eau est donc un sujet éminemment d'actualité.

L'eau a été inscrite au patrimoine commun de la nation par l'article L. 210-1 du C. env. Selon ce dernier, « sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général ». En économie, l'eau bénéficie d'un statut particulier puisqu'elle fait partie de la catégorie des « biens rivaux », limités et convoités par une multitude à des fins diverses. Toutefois, son usage peut entraîner son accaparement, ce qui mène au risque d'épuisement de la ressource, certains étant tentés de maximiser leurs prélèvements au détriment des autres [2].

Les événements de Sainte Soline ont mis au premier plan de l'actualité les projets de méga bassines et les risques d'accaparement de la ressource qu'ils entraînent. Ce sont des ouvrages de stockage d'eau destinés à répondre aux besoins de l'agro-industrie, notamment en période

# DROIT ADMINISTRATIF

estivale. Il s'agit de bassins artificiels, plastifiés et imperméables, s'étendant en moyenne sur une superficie de 8 à 18 ha. Ces méga-bassines sont aussi appelées « réserves de substitution » puisqu'elles servent de substitution au pompage d'eau en été, lors des périodes de sécheresse et de stress hydrique afin de permettre aux agriculteur.ice.s de continuer à irriguer leurs cultures. L'eau est ainsi prélevée en hiver dans les nappes phréatiques ou cours d'eau à la différence des « réserves collinaires » qui sont destinées à stocker les eaux de pluies et de ruissellement.

L'irrigation agricole est au cœur de la problématique du partage de l'eau en ce qu'elle exerce une pression considérable sur la ressource notamment dans les bassins en tension. L'agriculture fait face au défi majeur de produire beaucoup avec beaucoup moins d'eau. A cet égard, plusieurs rapports ministériels font état de la nécessité de faire évoluer l'irrigation, afin qu'elle soit plus économe en eau, et contribue à une plus grande résilience de l'agriculture [3]. Cette pression sur l'eau s'aggrave par l'effet du réchauffement climatique [4] qui déclenche des sécheresses sévères de plus en plus fréquentes impactant l'ensemble des réservoirs naturels d'eau, les rendant déficitaires et perturbant ainsi le cycle de l'eau primordial pour le renouvellement de la ressource.

Malgré cela, le développement de méga-bassines, fortement subventionnées par les pouvoirs publics, s'est accru. On compte aujourd'hui une centaine de projets, dont une soixantaine en Poitou Charente, et vingt-cinq sont déjà installées dans le sud de la Vendée.

Ces projets suscitent de fortes contestations et mobilisations, telle que la manifestation largement médiatisée contre le chantier de la méga-bassine de Sainte-Soline. Très récemment, le juge administratif a prononcé plusieurs annulations de projets. Ainsi, le débat devient de plus en plus critique quant à l'intérêt des méga-bassines comme solution aux problèmes du manque d'eau estival et de la préservation des milieux naturels.

## **L'objectif de garantir l'accès à la ressource en eau dans un climat modifié**

Le changement climatique a de forts impacts sur l'accessibilité de la ressource en eau. D'après les projections du GIEC, les sécheresses vont être de plus en plus nombreuses et Météo France projette que la France sera à 50% méditerranéenne d'ici à la fin du siècle.[5]

Une sécheresse bouscule tous les objectifs de la gestion équilibrée de la ressource en eau listés à l'article L211-1 II C. Env : en priorité, satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, et de l'alimentation en eau potable de la population ; puis, satisfaire aux exigences de la vie biologique, de la conservation et du libre écoulement des eaux, et de l'agriculture, le tourisme, les loisirs, etc.

Or, le modèle agricole français et certaines activités de loisirs sont très gourmandes en eau. Pour ce qui concerne le modèle agricole, l'agriculture intensive est généralisée depuis les Trente Glorieuses et l'irrigation qu'elle



Une retenue d'eau à Mauzé-sur-le-Mignon (Deux-Sèvres), le 26 octobre 2022.

Illustration (MARIE DELAGE / MAXPPP), France Info

# DROIT ADMINISTRATIF

nécessite consomme 48% des prélèvements d'eau douce [6]. De plus, ce modèle est basé sur la mono culture de certaines plantes, comme le maïs, qui demandent une irrigation importante en été et servent en grande partie à nourrir le bétail. Pour ce qui concerne les activités de loisirs, c'est le ski qui est particulièrement visé. Dans un contexte où la période d'enneigement réduit d'année en année, la solution utilisée par les stations de ski pour éviter une modification de leurs activités est de recourir à la neige artificielle. Un des projets de méga bassines les plus contestés, celle de La Cluzaz, a justement pour objet de garantir l'enneigement de la station de ski éponyme.

Avec les méga bassines, on transforme un flux de ressources en stock afin de sécuriser les productions, c'est une sorte d'"assurance récolte". Le principe est de prélever le trop plein d'hiver et de le stocker pour pouvoir l'utiliser l'été. Cependant, en période de sécheresse il n'y a plus de trop plein, certains scientifiques craignent donc que les prélèvements hivernaux aillent au-delà des capacités de recharge en cas de sécheresse longue. De plus, une fois stockée dans les bassines, l'eau peut s'évaporer, ce qui aboutit à un gaspillage de la précieuse ressource. Évaporation qui sera accentuée à mesure que les températures s'élèveront à cause du dérèglement climatique.

Discutables et contestés, ces projets sont encadrés par un régime juridique assez strict.

## Le cadre juridique applicable aux méga-bassines

Les méga-bassines sont des projets soumis au régime juridique de la nomenclature loi sur l'eau (IOTA). Ils sont soumis à enquête publique en fonction de la gravité des opérations sur l'eau et les milieux aquatiques, et doivent faire l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation préfectorale, prévues aux articles R214-1 à R214-5 du C. Env. L'autorisation est obligatoire pour tous les projets excédant certains seuils concernant la superficie du plan d'eau, le lieu et la méthode de prélèvement, et la situation de la retenue. En pratique, le seuil de la superficie du plan d'eau est fixé à 3 hectares, et les méga bassines mesurent en moyenne entre 8 et 18 hectares. Ainsi, les projets sont toujours soumis à autorisation, ce qui témoigne d'une appréhension stricte du problème.

Les projets de méga-bassines, soumis à autorisation environnementale ou non, doivent comprendre une étude d'impact contenant la séquence éviter-réduire-compenser (ERC). À cet égard, le professeur Benoît Grimonprez met en lumière l'importance de cette séquence dans de tels projets, estimant que *"conformément à la séquence*

*[ERC], la construction des infrastructures de stockage doit être vue comme une solution résiduelle, intervenant à défaut d'autres actions possibles, notamment de baisse de la consommation."* [7]

Nonobstant l'autorisation préfectorale, ces projets doivent être conformes au Schéma d'aménagement de gestion des eaux (SAGE) dont l'objet est notamment d'assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

## Des contestations récentes de ces ouvrages devant le juge

On a vu poindre ces derniers temps un certain nombre de contentieux à l'encontre des projets de « méga-bassines », en raison de la multiplication sur l'ensemble du territoire. Les volumes des prélèvements hivernaux et l'impact des réserves sur la faune et la flore aquatiques sont au centre de ce contentieux.

Dans une première affaire, par une décision du 3 février 2023, le Conseil d'Etat a rejeté le pourvoi [8] formé par l'association syndicale d'irrigation des Roches (dite ASAI) qui demandait l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel (CAA) annulant l'arrêté d'autorisation préfectorale de création des cinq réserves de substitution destinées à l'usage agricole. En première instance, le tribunal administratif (TA) de Poitiers a annulé [9] l'arrêté d'autorisation, jugeant l'étude d'impact insuffisante [10]. Ensuite, après avoir sursis à statuer [11] pour permettre la régularisation des vices, la cour confirme le jugement [12]. En somme, elle a estimé que les éléments fournis par le requérant ne permettaient pas de régulariser les vices. Finalement, dans sa décision de février le Conseil d'Etat confirme la CAA et rejette le pourvoi formé par l'association syndicale pour défaut de moyens fondés.

Dans une deuxième affaire, la CAA de Bordeaux a déclaré [13] illégal le 21 février dernier, un projet de six réserves de substitution porté par le Syndicat Mixte des Réserves de Substitution de la Charente-Maritime (dit SYRES 17), qui auraient dû bénéficier à 13 céréaliers (dont des producteurs de maïs).

En effet, en première instance, le TA de Poitiers [14] a annulé l'arrêté préfectoral de construction et d'exploitation des réserves au motif que le volume des « méga-bassines » projetées n'était pas conforme au règlement du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), dont l'objet est notamment d'assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

# DROIT ADMINISTRATIF

La CAA de Bordeaux vient confirmer ce jugement. D'abord, elle a rappelé le rapport de conformité existant entre l'autorisation environnementale et le règlement du SAGE. Ensuite, elle a relevé que le SAGE limite les volumes prélevés pour les réserves de substitutions nouvellement créées à 80% du volume annuel maximal précédemment prélevé dans le milieu naturel. Or, la cour invalide la méthode de calcul des prélèvements utilisée dans l'autorisation considérant qu'elle avait conduit à surévaluer leur importance. Enfin, elle constate le dépassement de la limite posée par le SAGE, les volumes de stockage de l'eau autorisés par l'arrêté excédant ce seuil de 80%.

Par conséquent, dans ces espèces, le juge n'hésite pas à censurer ces projets en raison de leur surdimensionnement, en ce qu'ils aboutiraient à prélever dans la nappe phréatique plus que ce qui est déjà consommé, alors que la législation sur l'eau impose une diminution de la consommation afin d'assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource.

Toutefois, le 11 avril dernier, TA de Poitiers a rejeté [15] le recours formé contre la fameuse "méga-bassine" de Sainte-Soline, validant ainsi la légalité du projet en écartant l'ensemble des moyens soulevés par les associations de défense de l'environnement requérantes. L'histoire n'est pas encore close puisque ce jugement fera probablement l'objet d'un appel.

## La nécessité d'un changement des pratiques

Les projets de méga bassines ont aussi fleuri au Chili, notamment pour satisfaire les exigences de la culture de maïs et d'avocats. Le résultat est peu enviable : le cycle naturel de l'eau a été durement altéré par une politique de l'eau en faveur de ces retenues et qui a fait de l'eau une propriété privée depuis la dictature de Pinochet, il y a de ça 35 ans. À l'origine, le pays est la troisième ressource mondiale en eau douce grâce à ses cours d'eau et ses glaciers andins. Aujourd'hui, cependant le Chili fait partie des vingt pays qui subissent le plus grand stress hydrique. Des voix commencent donc à s'élever contre ce modèle, notamment celle de Claudia Galleguillos, responsable des stratégies d'eau à la Fundación Chile, qui propose de se passer des retenues d'eau et de re-basculer sur les stockages naturels dans le sols ou la roche [16].

En France aussi des voix s'élèvent contre les projets de méga bassines, parmi elles beaucoup d'associations et d'ONG et de nombreux scientifiques.

L'hydrologue Emma Haziza dénonce leur utilisation qui, d'après elle, sert surtout aux agro-industries pour passer outre les restrictions préfectorales de prélèvement estivaux dans les nappes phréatiques et pour continuer à exploiter leurs terres selon un modèle anachronique qui "court à sa perte". [17]

En somme, pour garantir la ressource en eau il faudrait, plutôt que construire des méga-bassines, modifier notre modèle agricole. Pour cela l'objectif serait de réduire les monocultures, choisir des plantes plus adaptées au climat méditerranéen, réduire l'élevage de bétail et morceler à nouveau les exploitations agricoles. En parallèle, nous devons diminuer drastiquement les émissions de GES pour limiter les effets du changement climatique.

S. B., T. LBR. et A. MD.

[1] P. Verge, "Sécheresse : le graphique qui résume la dégradation des nappes phréatiques", Les Echos, 13 mars 2023

[2] B. Grimonprez, "Le stockage agricole de l'eau : l'adaptation idéale au changement climatique?", RJE, 2019, 2019/4, pp.751. hal-02175788v2

[3] V. notamment le rapport CGEDD, CGAAER, "Changement climatique, eau, agriculture - Quelles trajectoires d'ici 2050 ?", juil. 2020, p. 10

[4] M. Reghezza, F. Habets, "Les méga-bassines sont-elles des solutions viables face aux sécheresses ?", Bonpote, 25 août 2022

[5] T. Wagner, "La sécheresse, enjeu majeur du changement climatique en France", Bonpote, 6 avr. 2021

[6] Chiffres du Centre d'information sur l'eau de 2012

[7] B. Grimonprez, "La gestion agricole de l'eau en région Nouvelle Aquitaine", Note d'analyse, déc. 2019, p. 2

[8] CE, 3 fév. 2023, n°465807

[9] TA de Poitiers, 7 juin 2018, n° 1600785

[10] Il a notamment estimé que l'étude d'impact était insuffisante, tant en raison du mode de calcul retenu concernant les prélèvements d'eau effectués antérieurement, que de la période de référence sélectionnée, ce qui a eu pour effet de priver le public des données retraçant la consommation représentative de la ressource en eau par l'ASAI.

[11] CAA de Bordeaux, 17 nov. 2020, n°18BX03146

[12] CAA de Bordeaux, 17 mai 2022, n°18BX03146

[13] CAA de Bordeaux, 21. fév. 2023 n°20BX02357

[14] TA de Poitiers, 4 juin 2020, n° 1901217

[15] TA de Poitiers, 11 avr. 2023, n°1800400, n°2002802, n° 2201761 ; V. le communiqué du tribunal (lien : [ici](#))

[16] M. Esnault, "Au Chili, les méga bassines néfastes depuis 35 ans", Reporterre, 18 déc. 2022

[17] Thinkerview, "Crise de l'eau, planète terre invivable ? Emma Haziza [EN DIRECT]", Interview d'Emma Haziza (hydrologue), Extrait, 17 mai 2022

# DROIT ADMINISTRATIF

## POLLUTION DE L'AIR : RECOURS DE NOTRE AFFAIRE À TOUS CONTRE LE PPA LYONNAIS

C'est une nouvelle qui intervient six mois après la condamnation de l'État à payer 20 millions d'euros d'astreinte dans le cadre du recours par les Amis de la Terre [1] et après des premiers recours contre les plans de protection de l'atmosphère des villes de Marseille, Nice et Grenoble.

L'association Notre Affaire à Tous et 4 autres ONG forment cette fois un recours en excès de pouvoir contre la troisième version du plan local de la ville de Lyon, tout juste réadopté le 24 novembre 2022 après une première annulation par le tribunal administratif de Lyon (TA Lyon, 26 septembre 2019, n°1800362) et une confirmation en appel (CAA Lyon, 29 novembre 2021, n°19LY04397).

Le tribunal administratif avait en effet constaté une violation par l'État des dispositions internes transposant les articles 13 et 23 de la *directive du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe*, notamment à raison de l'insuffisance des mesures inscrites dans le plan [2]. Les articles 13 et 23 prévoient respectivement la fixation de valeurs limites des polluants et la mise en place de plans de protection.

Dernièrement, l'actualité de ces articles est brûlante au tribunal administratif de Lyon.



Dans un jugement récent, le tribunal rappelait, à titre d'avertissement, que “ *L'élaboration d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à l'article 23 (...) de cette directive ne saurait permettre, à elle seule, de considérer que l'État membre en cause a néanmoins satisfait aux obligations qui s'imposent à lui en vertu de l'article 13 de cette directive* ” tout en excluant, logiquement, toute appréciation sur le plan actuel “ *Il est également constant que le nouveau plan de protection de l'atmosphère, dont la révision avait été entamée en 2014, n'a été approuvé que le 24 novembre 2022 et ne couvre donc pas la période en cause dans le présent litige* ”. En l'espèce, il s'agissait d'un recours en indemnisation de parents d'élèves et de l'association Greenpeace pour la réparation des préjudices liés à l'exposition fautive d'enfants à la pollution atmosphérique (TA Lyon, 24 février 2023, n° 2007414).

Il se pourrait que le tribunal retienne une appréciation similaire s'agissant du présent recours, compte tenu de la progression effective mais trop lente des actions prises contre la pollution de l'air.

Les études avancées par les associations -notamment celle d'Atmo Auvergne Rhône Alpes-, attestent que les habitants de la ville de Lyon vivent au-dessus des recommandations de l'OMS en ce qui concerne le dioxyde d'azote, les particules fines PM2.5 et l'ozone.

Dans son communiqué de presse, l'association rappelle que la pollution de l'air cause 40 000 décès prématurés par an en France, dont un peu plus d'un dixième dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Emménager à Lyon réduirait ainsi de 4 mois l'espérance de vie (contre 10 à Paris !).

C. M.

[1] CE, 6ème - 5ème chambres réunies, 17 octobre 2022, n° 428409 (quatrième acte après les décisions du 12 juillet 2017, 10 juillet 2020, 4 août 2021 ; et qui devraient être bientôt suivies d'un réexamen par le Conseil d'État pour la période juillet 2022-janvier 2023)

[2] “L'exposition persistante, et difficilement compressible, reconnue par le plan de protection, d'une partie significative de la population à des concentrations en particules fines et dioxyde d'azote supérieures aux valeurs limites mais également la répétition, depuis plusieurs années, et sur des périodes parfois importantes, de dépassements des valeurs limites de ces polluants, montrent que ce plan et les moyens dont il prévoit la mise en œuvre sont insuffisants pour empêcher une méconnaissance de ces valeurs limites sur une durée la plus courte possible.”

# UNION EUROPÉENNE

## RECOURS RELATIF AU RÈGLEMENT TAXONOMIE : LES ASSOCIATIONS S'OPPOSENT À L'INCLUSION DU GAZ FOSSILE

Suite à l'Accord de Paris et afin d'en respecter les objectifs, l'UE a adopté le Pacte Vert pour l'Europe en 2019. Celui-ci contient notamment un règlement Taxonomie qui établit un cadre pour favoriser les investissements verts et donc une finance plus durable.

En juillet 2022, la Commission européenne a adopté un acte délégué complémentaire relatif aux objectifs climatiques de la taxonomie qui accorde un label « durable » à certaines utilisations du gaz. Ainsi, les centrales électriques fonctionnant grâce au gaz sont considérées comme des technologies « transitoires » à la condition qu'elles remplacent des centrales fonctionnant au charbon et respectent un certain seuil d'émission de CO<sub>2</sub>.

En septembre 2022, quatre associations (ClientEarth, WWF, Transport & Environment et la branche allemande des Amis de la Terre) ont initié une action en justice pour empêcher l'inclusion du gaz fossile dans le règlement Taxonomie.

Les associations mettent en avant que le gaz fossile est une source d'énergie à forte teneur en carbone dont « l'impact sur le changement climatique est plus de 80 fois supérieur à celui du CO<sub>2</sub> sur une période de 20 ans » [1]. Elles considèrent aussi que cette classification du gaz fossile comme durable pourrait aggraver la dépendance de l'UE à l'égard de cette ressource.

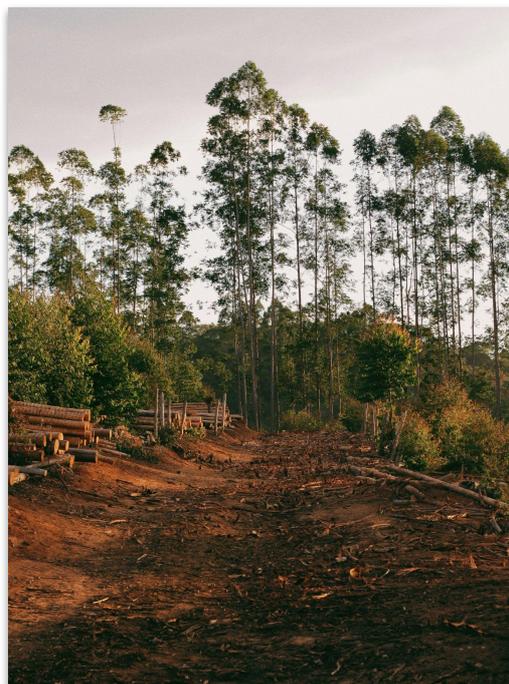
Suite au rejet de leur requête par la Commission européenne en février 2023, les associations ont saisi la CJUE pour contester cette décision. Une audience au Tribunal est prévue pour fin 2024 [2].

Le 18 avril, Greenpeace a également déposé un recours devant la CJUE pour s'opposer à l'inclusion du gaz et du nucléaire dans le règlement Taxonomie. Selon elle, cela reviendrait à détourner les investissements vers ces énergies au détriment de projets d'énergie renouvelable.

P.L.

[1] ClientEarth, "EU Taxonomy: Environmental groups take EU to court over 'green' gas label", mis en ligne le 18 avril 2023 (disponible [ici](#))

[2] Valentina Romano, "NGOs sue Commission for 'absurd' inclusion of gas in EU green taxonomy", *EURACTIV*, mis en ligne le 18 avril 2023 (disponible [ici](#))



## ADOPTION DU RÈGLEMENT EUROPÉEN CONTRE LA DÉFORESTATION

Le 19 avril, le Parlement européen a approuvé le règlement visant à interdire l'importation et la vente de produits issus de la déforestation dans l'UE. Il s'agit d'une avancée importante puisque l'UE serait responsable d'environ 10% de la déforestation mondiale [1].

Face à ce constat, la Commission européenne avait remis, en novembre 2021, une première proposition de règlement. Le 6 décembre 2022, un accord avait été trouvé entre le Conseil de l'UE, le Parlement et la Commission [2].

Au total, c'est 552 députés qui ont décidé de soutenir la nouvelle loi (contre 44 voix défavorables et 43 abstentions) [3]. Si on a pu entendre parler de « victoire historique », plusieurs associations demeurent plus prudentes : elles soulignent que le règlement ne couvre pas les savanes et les zones humides, écosystèmes sensibles étant également menacés par l'expansion agricole.

P.L.

[1] FAO, « State of the World's Forests », 2016

[2] Voir l'article "Accord sur la proposition de règlement portant sur la vente de produits sans déforestation" dans la *Gazette de droit de l'environnement* n°18, 23 décembre 2022, p.8

[3] Valentina Romano, "Loi contre la déforestation : les militants applaudissent une journée 'historique'", *EURACTIV*, mis en ligne le 20 avril 2023 (disponible [ici](#))

# PERSPECTIVES INTERNATIONALES ET COMPARÉES

## ADOPTION DE LA RÉOLUTION VISANT À DEMANDER UN AVIS CONSULTATIF DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

**D'une initiative de la société civile à une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU)**

Le 29 mars 2023, l'AGNU a adopté par consensus une résolution visant à soumettre une demande d'avis consultatif sur la question du changement climatique à la Cour internationale de Justice (CIJ), seul organe majeur du système des Nations Unies qui n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur cette problématique [1]. La résolution commence par énumérer une large panoplie de normes (relevant tant du droit international climatique qu'environnemental ou coutumier) que la Cour devra considérer dans son avis. Puis, elle lui soumet deux questions: la première porte sur les obligations des Etats en matière de lutte contre le changement climatique, et la seconde, axée tout particulièrement sur les Etats les plus vulnérables et les individus des générations présentes et futures, porte sur la responsabilité des Etats en cas de manquement à ces obligations.

Cette résolution est l'aboutissement d'une campagne initiée par la société civile, notamment par une organisation dont les membres sont des étudiants des petits Etats insulaires du Pacifique (*Pacific Islands Students Fighting Climate Change*). Elle s'est ensuite transformée en une campagne politique dirigée par le Vanuatu, qui a progressivement recueilli le soutien d'un certain nombre d'Etats (en premier lieu celui des Etats les plus vulnérables qui "paient le prix le plus élevé des changements climatiques dont ils ne sont pas responsables" [2]). Le choix de se tourner vers un avis consultatif de la CIJ plutôt qu'un traité peut s'expliquer aisément au vu de la stagnation actuelle des négociations climatiques. Cette compétence consultative de la Cour, qui existe en vertu de l'article 65 de son Statut, lui permet d'être saisie d'une question en l'absence de tout différend et de rendre des avis qui ne sont certes pas obligatoires mais qui "fournissent une interprétation d'une grande autorité sur des questions de droit international" [3].

Suite à l'adoption de la résolution, il a été souligné que "jamais une résolution relative à un avis de la CIJ n'avait reçu un tel appui unanime" [4].



Si cela suggère que la CIJ a été investie d'un fort mandat pour rendre cet avis, il convient de noter que certains Etats expriment encore des réserves et des doutes quant à l'opportunité et l'efficacité d'un tel processus pour régler la question du changement climatique. Ils estiment notamment qu'un processus judiciaire pourrait compliquer les négociations internationales, et notent qu'il convient avant tout de se concentrer sur les traités tels que l'Accord de Paris qui est déjà porteur d'obligations [5]. De plus, ils soulignent que la Cour devra strictement respecter son mandat, que la référence à d'autres accords hors du droit climatique dans la résolution ne devrait pas mener la CIJ à tous les appliquer, et que cet avis ne devrait en rien préjuger de violations passées du droit climatique [6]. Il semble donc que l'avenir de cette résolution ne soit pas tout tracé et que différentes visions continueront de s'affronter au cours de l'élaboration de l'avis. Il est intéressant d'examiner que, avant même de rencontrer des difficultés pour répondre aux questions, la Cour serait susceptible de rencontrer des difficultés au stade de sa compétence, qui pourraient l'amener à ne pas se prononcer sur le fond.

### **En principe, la Cour devrait être compétente sur la base des fondements textuels**

Deux conditions de compétence se dégagent des articles 65 du Statut de la CIJ et 96 de la Charte des Nations Unies et sont systématiquement reprises dans les avis consultatifs de la Cour. Tout d'abord, il faut que l'avis soit demandé par un "organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte" [7]. Or, l'article 96 de la Charte précise que "l'Assemblée générale (...) peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique". En l'occurrence, la demande d'avis émane d'une résolution de l'AGNU, de sorte qu'il semblerait difficile de contester la compétence de la CIJ sur ce fondement.

# PERSPECTIVES INTERNATIONALES ET COMPARÉES

Pour que la seconde condition soit remplie, “la Cour doit par ailleurs s’assurer que l’avis consultatif demandé porte bien sur une ‘question juridique’” [8]. Comme cela a pu être précisé dans l’avis de 1996 sur la licéité de la menace ou de l’emploi d’armes nucléaires [9], une question sera “juridique” si elle est libellée en termes juridiques et si elle soulève des problèmes de droit international [10]. Retenant une telle définition, il semblerait difficile de contester le caractère juridique des questions de la résolution. Il est vrai qu’elles sont porteuses d’enjeux politiques, cependant les avis consultatifs de la Cour soulignent de manière répétée que le fait qu’une question “revête par ailleurs des aspects politiques, comme c’est, par la nature des choses, le cas de bon nombre de questions qui viennent à se poser dans la vie internationale, ne suffit pas à la priver de son caractère de ‘question juridique’” [11]. Au contraire, elle considère justement que “lorsque des considérations politiques jouent un rôle marquant il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d’obtenir un avis consultatif de la Cour sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion” [12].

## **Cependant, il existe une possibilité qu’elle refuse d’exercer sa compétence sur le fondement de “raisons décisives”**

Même si la Cour devrait à priori être compétente, cela ne signifie pas qu’elle acceptera d’exercer sa compétence. En effet, elle dispose d’un “pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu’elle soit compétente sont remplies” [13]. Néanmoins, reconnaissant que cette compétence consultative “constitue sa participation à l’action de l’Organisation”, elle note qu’elle ne devrait en principe “pas être refusée”, sauf en présence de “raisons décisives” [14]. Etant donné que des réserves au processus consultatif ont été exprimées, il est probable que des

Etats invoquent des raisons décisives afin que la Cour refuse d’exercer sa compétence. Quelles raisons décisives pourraient-ils mobiliser, et quelle serait la probabilité que la Cour les accueille? Cette analyse s’inspirera des raisons qui ont été invoquées devant la Cour par le passé.

D’ordinaire, les questions soumises à la CIJ portent sur une situation de fait précise, mise à part celle de 1996 qui demandait de manière générale : “est-il permis en droit international de recourir à la menace ou à l’emploi d’armes nucléaires en toute circonstance?”. En l’espèce, les questions posées ne portent sur aucune situation de fait et sont encore plus générales que celle de 1996 en ce qu’elles sont des questions ouvertes. Ainsi, il pourrait être avancé comme dans l’avis de 1996 que “la question posée est floue et abstraite” [15]. Cependant, au vu du raisonnement que la CIJ avait au final adopté dans cet avis, il est probable qu’elle rejette une telle raison décisive. En effet, elle a précisé à cette occasion qu’il fallait distinguer sa compétence contentieuse de sa compétence consultative, et que “le fait que la question posée à la Cour n’ait pas trait à un différend précis ne saurait par suite amener la Cour à refuser de donner l’avis sollicité” : ainsi, elle “peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, abstraite ou non” [16]. Il est donc improbable que la CIJ retienne une telle raison décisive.

Ensuite, comme dans l’avis de 1996, il pourrait être avancé qu’en “répondant à la question posée, la Cour dépasserait sa fonction judiciaire pour s’arroger une fonction législative” [17], dans la mesure où il lui est demandé de déterminer le cadre juridique applicable en matière de changement climatique en tirant des obligations de normes conventionnelles, dont certaines ne sont pas à l’origine destinées à s’appliquer au climat, et de normes coutumières.

La CIJ irait donc plus loin que le cadre défini et négocié par les Etats. Cependant, d’autres Etats pourraient opposer à cela que l’argument selon lequel la Cour légifère “se fonde sur la supposition que le corpus juris existant ne comporterait pas de règle pertinente en la matière” [18], alors même qu’il existe une panoplie de normes potentiellement applicables au changement climatique. La Cour aurait alors seulement à déterminer lesquelles de ces normes sont effectivement applicables – or, la CIJ considère qu’elle ne légifère pas “même si la Cour, en disant et en appliquant le droit, doit nécessairement en préciser la portée et, parfois, en constater l’évolution” [19]. Il est donc également improbable que la Cour accueille cette raison décisive.



# PERSPECTIVES INTERNATIONALES ET COMPARÉES

Finalement, comme cela avait été le cas dans l'avis de 1996, il pourrait être avancé que la CIJ devrait refuser de rendre son avis car il serait en réalité préjudiciable aux négociations climatiques et donc contraire à l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies [20]. Certains Etats ont déjà exprimé leurs préoccupations à ce sujet : par exemple, les déclarations des Etats-Unis postérieures à l'adoption de la résolution font état de l'inquiétude selon laquelle "la résolution risque de compliquer les efforts collectifs", puisque "les efforts diplomatiques sont le meilleur moyen d'affronter la crise climatique". D'autres Etats soulèvent des arguments selon lesquels il faut avant tout "consolider les mécanismes de mise en œuvre de la CCNUCC et de l'Accord de Paris" afin de promouvoir une gouvernance mondiale climatique efficace [21]. Si elle était invoquée, cette raison décisive serait certainement la plus à même de convaincre la Cour. En effet, l'expérience a démontré que les négociations climatiques sont très délicates et que l'équilibre est fragile : dès lors que les Etats se sentent trop contraints, ils deviennent réticents à appliquer une norme (comme le montre l'échec du Protocole de Kyoto notamment en raison de sa rigidité). Ainsi, la Cour pourrait considérer qu'un avis qui énoncerait clairement les obligations des Etats et qui se prononcerait également sur les conséquences de l'engagement de leur responsabilité (ce qui pourrait avoir de lourdes conséquences pour les Etats les plus gros émetteurs dans de futurs contentieux) pourrait frustrer certains Etats et compliquer les négociations futures. Néanmoins, la Cour pourrait aussi adopter le point de vue des autres Etats qui maintiennent qu'un tel avis saura justement clarifier l'état du droit international, ce qui permettra d'"orienter les actions et le comportement des États" et de "catalyser une ambition plus élevée" [22].

En clarifiant les obligations des Etats et les conséquences de la violation de leurs obligations, cet avis serait justement favorable aux négociations climatiques et il pourrait précisément leur donner une impulsion nouvelle.

Il n'est donc pas impossible que, sur le fondement de certaines "raisons décisives" (en particulier la dernière raison analysée), la Cour refuse d'exercer sa compétence sur les questions qui lui ont été soumises par la résolution. Cependant, il est en réalité plus probable qu'elle choisisse de l'exercer, ne serait-ce que par peur de faire l'objet de vives critiques et d'un *backlash* de la communauté internationale. Il n'en reste pas moins que, même si la CIJ accepte de se prononcer sur le fond, l'aspect délicat de ces questions risque de se faire ressentir dans le niveau d'ambition des réponses apportées.

En effet, il est possible que la Cour considère les questions posées comme étant trop sensibles et qu'elle y apporte donc une réponse prudente et floue afin de ménager toutes les parties, comme cela a pu être le cas dans l'avis de 1996 [23].

D. B.

- [1] Vanuatu ICJ Initiative, "The Republic of Vanuatu successfully led a global coalition of 132 Co Sponsoring countries adopting a UNGA Resolution calling for an Advisory Opinion on Climate Change from the International Court of Justice (ICJ)" ([ici](#))
- [2] M. BAINIMARAMA, Assemblée Générale des Nations Unies, 77e session 10e et 11e séances plénières, "Débat général: les pays insulaires appellent à un tournant urgent de l'action multilatérale au lendemain du 'Ground zéro climatique' subi par le Pakistan" (23 septembre 2022) ([ici](#))
- [3] MALJEAN-DUBOIS Sandrine, "La responsabilité internationale de l'Etat pour les dommages climatiques" (2018) dans *Les procès climatiques: du national à l'international* ([ici](#))
- [4] Déclaration de Mme. THI MINH THOA, Assemblée Générale des Nations Unies, "L'Assemblée générale demande à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques" (29 mars 2023) ([ici](#))
- [5] Assemblée Générale des Nations Unies, "L'Assemblée générale demande à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques" (29 mars 2023)
- [6] *Ibid.*
- [7] Article 65 du Statut de la Cour internationale de Justice
- [8] *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, CIJ, 1996, para 13
- [9] *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, CIJ, 1996
- [10] *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, CIJ, 1996, para 13
- [11] *Ibid.*
- [12] *Ibid.*
- [13] *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice*, avis consultatif, CIJ, 2019, para 63
- [14] *Ibid.*
- [15] *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, CIJ, 1996, para 15
- [16] *Ibid.*
- [17] *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, CIJ, 1996, para 18
- [18] *Ibid.*
- [19] *Ibid.*
- [20] *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, CIJ, 1996, para 17
- [21] Assemblée Générale des Nations Unies, "L'Assemblée générale demande à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques" (29 mars 2023)
- [22] *Ibid.*
- [23] PERRIN DE BRICHAMBAUT Marc, "Les avis consultatifs rendus par la CIJ le 8 juillet 1996 sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires dans un conflit armé (OMS) et sur la licéité de la menace et de l'emploi d'armes nucléaires (AGNU)" (1996) *Annuaire Français de Droit International* 42, p. 315-336 ([ici](#))

# DROIT PRIVÉ ET PÉNAL

## MODALITÉS DE RÉPARATION DU PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE :

**Cour d'appel de Riom,  
15 mars 2023, n° 21/01610**

Le 15 mars 2023, la cour d'appel de Riom a rendu un arrêt éclairant sur la réparation du préjudice écologique.

En l'espèce, le contenu de cuves de fioul appartenant à SNCF Réseau avait été déversé dans un cours d'eau du département du Cantal..

Au visa de l'article 1249 du code civil, la Cour d'appel de Riom confirme le jugement du tribunal judiciaire d'Aurillac. Elle rappelle la nécessité de la démonstration d'une impossibilité de droit ou de fait s'agissant de la réparation en nature du préjudice écologique afin de prétendre à l'obtention de dommages et intérêts. En effet, "le constat de l'existence d'une pollution ne suffit pas à constituer en soi un préjudice écologique réparable par l'octroi de dommages et intérêts". L'association demanderesse n'avait, en l'espèce, rapporté ni la preuve d'une atteinte non-négligeable aux éléments naturels ni la preuve de l'impossibilité à réparer en nature.

La cour relève ainsi l'absence d'un procès-verbal d'infraction [1] et de tout éventuel procès-verbal de constat sur la faune et la flore.

En outre, elle remarque que l'association ne produit aucune démonstration sur la nécessité d'engager des frais pour le repeuplement du cours d'eau ou le financement de travaux subséquents à la pollution.

Dernier élément notable : l'entreprise défenderesse avait entrepris des opérations de dépollution dans le cours d'eau endommagé. La Cour déplore par conséquent également l'absence de preuve de l'insuffisance des mesures engagées.

Au-delà de l'absolue nécessité de preuve du dommage, cet arrêt rappelle donc le caractère subsidiaire de la réparation pécuniaire du préjudice écologique. Il pose aussi le caractère cumulatif des preuves de l'impossibilité de le réparer en nature et de l'insuffisance des mesures d'ores et déjà adoptées. Bien que pragmatique sur un plan purement logique, ce caractère cumulatif ne ressortait pas immédiatement de la formulation de l'article 1249 dont le deuxième alinéa énonce : "En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'Etat".

C. M.

[1] "pièce cruciale"



# LES AUTEURS ET AUTRICES

*Un grand merci à Giacomo RENAUD pour son travail sur le logo !*

---



**Domitille BORDEAUX**

Pôle perspectives comparées  
et internationales



**Aurore MAIDON DESLANDES**

Pôle administratif



**Sacha BOUTBOUL**

Pôle administratif



**Caroline MARDON**

Pôles administratif et  
judiciaire



**Typhaine LE BOUTER - ROPARS**

Pôle administratif



**Louise RIBIER**

Pôle administratif  
Ancienne du Master



**Prune LLADSER**

Pôle Union européenne  
Superviseuse