

IL GIUDICE AMMINISTRATIVO TRA CAMBIAMENTO CLIMATICO E TRANSIZIONE ECOLOGICA: LA PROSPETTIVA FRANCESE

1. Come ha appena fatto il mio eccellente collega Max Seibert, affronterò l'argomento del mio discorso essenzialmente dal punto di vista del cambiamento climatico. Succede che in Francia abbiamo ormai un certo numero di sentenze della giurisdizione amministrativa su questo argomento.

2. Non tornerò sulla descrizione di ciò che ho chiamato nel mio intervento scritto la "galassia" degli attori del cambiamento climatico. Citerò comunque, fra questi attori i nomi di *Cécile Duflot*, ex ministro degli alloggi, membro della ONG Oxfam, e *Nicolas Hulot*, famoso giornalista, conduttore e produttore televisivo ed ex ministro del presidente Macron.

3. D'altra parte, vorrei insistere sulla recente apparizione del giudice in questa "galassia". Nella mia cerchia personale, tutte le persone con cui ho parlato del mio intervento sul tema del cambiamento climatico mi hanno detto quanto fossero sorprese di vedere il giudice intervenire in questo campo.

4. E ci sono diversi giudici!

Prima di tutto, nel sistema giuridico francese, c'è il giudice costituzionale, in Francia il Consiglio costituzionale. Dal 2005 esiste un testo con valore costituzionale di 10 articoli, la Carta

dell'ambiente, che riconosce in particolare il diritto di tutti a vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute. Tuttavia, in Francia si discute se questo testo sia sufficiente per rispondere alla sfida climatica, poiché non include la nozione di contrasto al cambiamento climatico. Il governo ha appena adottato un progetto di revisione costituzionale all'inizio del 2021, che introduce la seguente disposizione nel primo paragrafo dell'articolo 1 della Costituzione del 1958: La Francia "garantisce la conservazione dell'ambiente e della diversità biologica e lotta contro lo sconvolgimento del clima". Questo progetto segue una proposta di una Convenzione dei cittadini per il clima, assemblea composta da 150 cittadini tirati a sorte dalla popolazione francese e istituita nell'aprile 2019 su iniziativa del presidente Macron dopo la famosa crisi dei gilet gialli. Il progetto di revisione costituzionale è attualmente in discussione al Senato.

L'interesse della nuova formulazione dell'articolo 1 della costituzione sarebbe quello di creare per lo Stato un vero e proprio obbligo costituzionale di azione in materia climatica da parte dello Stato, e, sul piano giuridico, di facilitare le azioni legali attraverso la questione prioritaria di costituzionalità, che permette nel diritto francese ai ricorrenti di chiedere al giudice di attuare il controllo di costituzionalità delle leggi davanti al Consiglio costituzionale.

Se sarà adottato in termini identici da entrambe le camere, il progetto sarà sottoposto a un referendum, come il presidente

Macron si è impegnato a fare. Tuttavia, non è certo che il Senato adotterà questo progetto, ciò che avrebbe l'effetto di bloccare la procedura di revisione.

In secondo luogo, devo menzionare di sfuggita il ruolo del giudice giudiziario in materia di cambiamento climatico. C'è ovviamente il giudice civile e il giudice penale, di cui parlerò occasionalmente più avanti.

5. E il giudice amministrativo

Comincerò ricordando che nel sistema giuridico francese, il giudice amministrativo ha un campo d'azione molto ampio, nel senso che non solo è il giudice della legittimità degli atti amministrativi, ma è anche il giudice della responsabilità dell'Amministrazione. Può quindi condannare direttamente lo Stato o un'autorità pubblica a risarcire un pregiudizio, come vedremo per la sentenza del tribunale amministrativo di Parigi. Ricordiamo anche che tradizionalmente l'accesso al giudice è facilitato da una concezione molto ampia dell'*intérêt à agir* ...

Nel campo del cambiamento climatico, abbiamo ora in Francia importanti decisioni del giudice amministrativo. Molto recentemente, il tribunale amministrativo di Rennes, in Bretagna, ha ordinato al prefetto della regione di prendere misure per combattere la

proliferazione delle alghe verdi nelle baie e negli estuari dei fiumi della Bretagna.

Nell'ambito del contenzioso sul clima, è infatti una decisione dell'Associazione *Ami de la Terre* resa dal Consiglio di Stato il 10 luglio 2020, sulla questione dell'inquinamento atmosferico, che è stata la prima sentenza che può essere collegata a quello che chiamerò “contenzioso sul clima”.

In questo caso, il *Conseil d'Etat* ha notato che per 8 grandi città francesi, tra cui Parigi, la qualità dell'aria rimaneva insufficiente, nonostante le varie misure già adottate dal governo. Di conseguenza, il Consiglio ha ordinato al governo di prendere le misure necessarie per migliorare la qualità dell'aria in queste città, imponendo una penalità giornaliera (*astreinte*) di 10 milioni di euro, che è probabilmente la somma più alta mai imposta per obbligare lo Stato ad eseguire una decisione giudiziaria.

6. Vengo ora al 20 novembre 2020, data della decisione del *Conseil d'Etat commune de Grande Synthe*, dove il contenzioso sul clima è stato realmente affrontato dall'alta giurisdizione, pochi mesi dopo la decisione Urgenda dell'Alta Corte olandese.

6.1 Il caso può essere collocato in una cronologia del contenzioso sul clima nei tre paesi europei: Olanda, Francia e Germania. Dobbiamo considerare:

- il 20 dicembre 2019, la sentenza *Urgenda* dell'Alta Corte olandese, una decisione pronunciata in cassazione e in materia civile, che conferma le decisioni di un tribunale e di una corte d'appello che ordinano allo Stato, nell'esercizio dei suoi poteri legislativi ed esecutivi, di ridurre le emissioni di gas serra del suolo olandese di almeno il 25% entro la fine del 2020 rispetto al 1990 ;
- 19 novembre 2020, la sentenza del *Conseil d'Etat "commune de Grande Synthe"*, decisione resa nell'ambito di un ricorso per annullamento per eccesso di potere di un tribunale amministrativo che si pronuncia in prima e ultima istanza sulla legalità di una decisione del governo;
- 24 marzo 2021, la sentenza della Corte costituzionale tedesca, che si pronuncia su un ricorso contro una legge sul cambiamento climatico (Klimaschutzgesetz);

Come per coincidenza, tutte e tre le decisioni sanzionano gli Stati rispetto allo stesso problema: l'emissione di gas a effetto serra (Treibhausgasen, gas a effetto serra). La decisione del Conseil d'Etat francese è un'eco della decisione dell'Alta Corte olandese e prelude alla decisione della Corte costituzionale di Karlsruhe, in una sorta di dialogo dei giudici,.

Il problema in questo caso è che per il periodo 2015-2019, la Francia, invece di ridurre le sue emissioni di gas serra come previsto, le ha

sostanzialmente aumentate. Una politica insufficiente per raggiungere gli obiettivi fissati, come ha sottolineato le *Haut Conseil pour le Climat*.

Il governo francese ha quindi cambiato la sua politica per il periodo immediatamente successivo 2019-2023 (2° carbon budget) aumentando il tetto delle emissioni per questo periodo. In effetti, il governo ha rinviato la riduzione sostanziale delle emissioni al periodo 2029-2033 (4° carbon budget), che dovrebbe permettere di raggiungere l'obiettivo finale di ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 40% nel 2030 rispetto al loro livello del 1990. Questo cambiamento di politica consiste quindi nel rinviare il grosso dello sforzo al prossimo futuro, lungo una traiettoria che non è mai stata realizzata prima. Tuttavia, come scrive il Consiglio di Stato nella sua sentenza, questa nuova traiettoria può dare adito a dubbi, dato che i dati scientifici più recenti, in particolare i rapporti pubblicati dall'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), mostrano che i rischi climatici peggioreranno con un aumento costante della temperatura da qui al 2030 (in meno di 10 anni!), tanto che la Commissione europea sta pensando di proporre un aumento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra dell'Unione europea per il 2030.

Al Consiglio di Stato è stato chiesto di pronunciarsi sulla legittimità di una decisione del governo di prendere "tutte le misure appropriate"

contro le emissioni di gas a effetto serra in Francia. La questione così posta era delicata per il Consiglio di Stato. Di fronte a una tale richiesta, il Consiglio ha proceduto con cautela, come aveva fatto per la sentenza “Amici della Terra”, pronunciando una sentenza interlocutoria, per riservarsi il diritto di pronunciarsi definitivamente in futuro sul merito del ricorso. Il Consiglio ha chiesto alle parti di produrre prove che dimostrino la necessità o l'assenza di necessità per il governo di cambiare il suo percorso di riduzione dei gas serra sia giustificato o meno.

In termini giuridici, la decisione *commune de Grande Synthe* ha sollevato diversi punti chiave.

6.2 Ammissibilità del ricorso

Va notato che la ricorrente è un comune: il comune di Grande Synthe si trova alla periferia del porto di Dunkerque, sul Mare del Nord. È perché questo comune è esposto a medio termine a rischi aumentati, elevati e inevitabili di inondazioni così come a un'amplificazione degli episodi di forte siccità se non si agisce senza indugio, che il Consiglio di Stato ha ammesso l'ammissibilità del ricorso.

Possiamo anche notare che il Consiglio ha ammesso l'ammissibilità di altri due comuni, Parigi e Grenoble, che hanno aderito al ricorso. Il Consiglio di Stato ha ammesso il loro interesse ad intervenire perché si trovano in zone esposte a un rischio climatico molto forte (picchi di

calore, piogge invernali, rischio di inondazioni su larga scala). Il Consiglio ha anche accettato l'ammissibilità delle tre ONG Oxfam Francia, Greenpeace Francia e **Notre affaire à tous**, a differenza di quello che ha deciso la corte costituzionale tedesca per le ONG.

6.3 In secondo luogo, un altro aspetto importante della sua sentenza è che il Consiglio di Stato ha chiarito la natura degli obblighi dell'esecutivo francese di agire sul riscaldamento globale. Citando a lungo i testi di diritto internazionale, europeo e interno applicabili nella fattispecie, il Consiglio ha indicato che si tratta di vere e proprie norme giuridiche vincolanti, che possono sanzionare l'assenza o l'inadeguatezza dell'azione sul cambiamento climatico ed essere invocate davanti ai tribunali, in risposta ai dubbi di tanti attori sull'efficacia di queste norme sul piano pratico. Questo è molto importante nel campo del clima, perché significa che possiamo passare da obiettivi generali definiti a livello internazionale a disposizioni molto più vincolanti a livello europeo e nel diritto nazionale francese.

6.4 Per quanto riguarda l'effetto nel diritto interno francese dei testi di diritto internazionale, particolarmente importanti in materia di clima, ossia la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 9 maggio 1992 e l'Accordo di Parigi del 2015, il Consiglio di Stato ha in qualche modo portato una sfumatura nella sua giurisprudenza, poiché ha detto, in modo

prudente, che queste stipulazioni internazionali dell'UNFCCC e dell'Accordo di Parigi devono comunque essere prese in considerazione nell'interpretazione delle disposizioni applicabili del diritto nazionale francese, in particolare quando queste disposizioni fanno riferimento agli obiettivi fissati da queste stipulazioni. In pratica, ciò significa che gli obiettivi fissati dalla Convenzione e dall'Accordo non sono solo programmi d'azione teorici quando stabiliscono di "ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 40% tra il 1990 e il 2030 per raggiungere la neutralità del carbonio entro il 2050...". Questa è esattamente la stessa questione affrontata dall'Alta Corte olandese e dalla Corte costituzionale tedesca e, notiamo ancora una volta, una questione futura per il 2050.

Va notato che il Conseil d'Etat francese non ha fatto alcun riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che era, al contrario, il testo su cui l'Alta Corte olandese si è basata per imporre un obbligo allo Stato olandese.

6.5 Infine, il Consiglio di Stato ha esaminato la questione dell'efficacia di un annullamento *pour excès de pouvoir* : il comune ricorrente aveva anche presentato una domanda di ingiunzione. Il Consiglio di Stato ha osservato che se, nella sua sentenza finale sul ricorso, dovesse emettere un'ingiunzione a seguito di un eventuale annullamento, dovrebbe valutare la legittimità della decisione amministrativa impugnata alla luce delle norme di diritto applicabili e

delle circostanze prevalenti al momento in cui ha emesso la sua decisione finale sulla controversia. Ciò significa, per esempio, che se si pronuncia alla fine del 2021, il Consiglio di Stato terrà conto dei testi in vigore a quella data. Questo è un cambiamento significativo alla regola tradizionale secondo la quale il giudice francese dell'eccesso di potere, quando si pronuncia sulla legalità di una decisione amministrativa, prende in considerazione la data in cui la decisione è stata presa.

6.6 Le conseguenze della sentenza: proprio dopo la sua decisione controversa del 19 novembre 2020 in questo caso, il Conseil d'Etat, pronunciandosi questa volta in qualità di consigliere del governo, è stato adito dal governo l'8 gennaio 2021 su un disegno di legge per combattere il cambiamento climatico e rafforzare la resilienza ai suoi effetti. Non si può fare a meno di vedere questo progetto di legge come una risposta politica del governo alla decisione *commune de Grande Synthe*. Secondo il governo, questo disegno di legge si caratterizza per l'impulso dato alla transizione della Francia verso una società a zero emissioni di carbonio, più resiliente, più equa e più inclusiva, come auspicato dall'accordo sul clima di Parigi. Il progetto in questione è attualmente in discussione in Parlamento, ma è molto criticato per la sua presunta mancanza di ambizione in particolare dalla corrente ambientalista. Il Consiglio economico e sociale

francese¹ ha notato che il progetto di legge non sembra in grado di risanare la situazione climatica, anche se il tasso annuale di riduzione delle emissioni dovrebbe essere triplicato e diviso per sei entro il 2050.

Il disegno di legge ha comunque alcuni aspetti innovativi. Per esempio, introduce una nuova categoria di crimine, "ecocidio", nel codice dell'ambiente. Il reato di ecocidio sarebbe costituito quando uno o più reati sono commessi intenzionalmente quando sono noti i rischi di danni gravi e durevoli alla salute, alla flora, alla fauna o alla qualità dell'aria, dell'acqua o del suolo. Questo reato di ecocidio sarebbe punibile con dieci anni di prigione e una multa di 4,5 milioni di euro, che potrebbe essere aumentata fino a dieci volte il beneficio derivato dal reato...

7. La sentenza del tribunale amministrativo di Parigi nell'"Affare del secolo"

Molto prima della suddetta decisione del Consiglio di Stato, molte ONG consideravano insufficiente l'azione dello Stato francese in materia di clima. Sempre nel dicembre 2018, le tre associazioni Oxfam Francia, Notre Affaire à tous, Greenpeace Francia nonché la Fondazione per la natura e l'uomo hanno indirizzato una richiesta al governo francese affinché prenda le misure necessarie per

¹ Il quale è, *mutatis mutandis*, l'equivalente del **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)**

recuperare il ritardo della Francia in materia climatica. Questa richiesta è stata addirittura resa pubblica e in poche settimane è stata sostenuta da una petizione firmata da più di 2 milioni di persone. Nel marzo 2019, insoddisfatte del rifiuto della loro richiesta da parte del governo, le quattro ONG hanno deciso di presentare un'azione legale davanti al tribunale amministrativo di Parigi, al fine di sanzionare la responsabilità dello Stato per le sue carenze nella lotta al cambiamento climatico.

L'iniziativa è stata battezzata dai suoi autori come "*l'affaire du siècle*". È stato persino creato un sito web per invitare i cittadini a testimoniare sulla realtà del cambiamento climatico in Francia.

La sentenza del tribunale amministrativo di Parigi è simbolicamente molto importante. Prima di tutto, il tribunale ha riconosciuto l'esistenza di un danno ecologico, che fino ad allora non era stato riconosciuto dal giudice amministrativo. Nel diritto francese, è stata la Corte di Cassazione francese a stabilire nella sua giurisprudenza l'esistenza di un danno ecologico in una sentenza del 25 settembre 2012, nel caso della petroliera Erika, il cui affondamento aveva gravemente inquinato la costa della Bretagna. Poi, nel 2016, il legislatore francese, a sua volta, ha sancito il danno ecologico nel codice civile.

Anche se statuiva nella sua veste di giurisdizione amministrativa, il tribunale si è basato sul codice civile, per constatare che i ricorrenti

avevano il diritto di chiedere un risarcimento. Per riconoscere l'esistenza di questo danno e per constatare i fatti, il TA di Parigi si è basato principalmente sui rapporti di valutazione del Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC), come hanno fatto i tribunali olandesi (ma non il Consiglio di Stato!), sottolineando in particolare la pericolosità del cambiamento climatico nei prossimi 30 anni.

È sull'obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra che il tribunale amministrativo ha riconosciuto *une faute* dello Stato. L'analisi dei superamenti del carbon budget per gli anni dal 2015 al 2019 è molto vicina a quella del Consiglio di Stato.

Ma, per quanto riguarda l'importo della riparazione richiesta, i ricorrenti chiedevano solo una somma simbolica di 1 euro.

Ebbene, gli è stata rifiutata la somma di 1 euro! Il tribunale ha notato che il codice civile francese regola specificamente il risarcimento dei danni ecologici. In effetti, il codice civile francese prevede che il risarcimento del danno ecologico sia fatto principalmente in natura, cioè con misure di riparazione dell'ambiente. Solo se è impossibile prendere tali misure, il giudice ordina al responsabile di pagare i danni, che devono essere destinati alla riparazione dell'ambiente, all'attore o, se l'attore non è in grado di prendere le misure necessarie a tal fine, allo Stato. Il tribunale ha quindi applicato le disposizioni del codice civile e ha ritenuto che nel caso in questione

non era stato dimostrato che lo Stato non sarebbe stato in grado di risarcire in natura il danno ambientale. La richiesta di risarcimento di 1 euro è stata quindi respinta. D'altra parte, per quanto riguarda il danno morale, il tribunale ha accettato la richiesta di risarcimento di 1 euro per ciascuna delle quattro associazioni ricorrenti.

I movimenti ambientalisti hanno fatto un'intensa comunicazione all'opinione pubblica intorno alla "sentenza straordinaria" del tribunale amministrativo: "È una vittoria storica per il clima! E questa vittoria è grazie a voi, grazie ai 2,3 milioni di persone che sostengono l'Affaire du Siècle.

Ma attenzione, il contenzioso non è finito! Il tribunale è stato anche investito, oltre alle conclusioni per vedere ammessa la responsabilità dello Stato, di conclusioni a scopo d'ingiunzione, come il Consiglio di Stato stesso era stato nel caso comune di Grande Synthe. Non era ovvio che il tribunale si sarebbe pronunciata sul provvedimento ingiuntivo nel contesto di un'azione per danni. Ma il contenzioso sul clima ha le sue specificità. Finché c'era un comportamento illegittimo da parte dello Stato e il danno ecologico poteva persistere alla data della sentenza definitiva, il tribunale ha ritenuto di avere il potere di ordinare allo Stato di porre fine al suo comportamento illecito. Su questo punto, e seguendo l'esempio del Consiglio di Stato nella sua decisione *commune de Grande Synthe*, il tribunale ha osservato che non era in grado di determinare con precisione le misure da ordinare

nel confronto dello Stato. Di conseguenza, ha deciso di proseguire con l'istruttoria. Come ha fatto il Consiglio di Stato, il tribunale amministrativo si riserva il diritto, nella sua sentenza che esaminerà le conclusioni ai fini di un'ingiunzione, di pronunciarsi sulla base della situazione relativa all'emissione di gas a effetto serra a quella data futura. Una nuova udienza dovrà quindi avere luogo, a meno che lo Stato non appelli la sentenza.

In conclusione, si possono fare due osservazioni:

Bisogna notare la particolarità del controllo del giudice amministrativo francese sull'attività del governo nella lotta contro il riscaldamento globale. Il controllo che sarà esercitato quando il Consiglio di Stato e il Tribunale amministrativo di Parigi renderanno le loro decisioni definitive nell'ambito dei due contenziosi di cui sopra, riguarda un punto specifico di impatto: la lotta contro le emissioni di gas a effetto serra. Inoltre, mentre la lentezza della giustizia è spesso criticata, perché spesso interviene in ritardo e quindi in modo inefficiente, il controllo qui è esercitato in un periodo di tempo molto preciso, secondo la situazione giuridica e fattuale esistente al momento in cui le sentenze sono rese. Così, i due tribunali potranno ordinare al governo di prendere misure contro le emissioni di gas a effetto serra a tempo debito, e per di più in una prospettiva che comprende anche una valutazione a medio termine, 2030 o addirittura 2050. L'ingiunzione data al governo sarà eventualmente

accompagnata dal potere di imporre sanzioni sotto forma di una multa. Il controllo del giudice amministrativo è quindi straordinariamente stretto e preciso.

La domanda sorge spontanea: Questo controllo è sufficiente per salvare il clima? Il giudice può salvare il clima? Il giudice amministrativo, da solo, non può certo fare tutto. Naturalmente, ci sono anche altri giudici, e non possiamo che essere impressionati quando vediamo che il tribunale dell'Aia ha appena ordinato alla multinazionale petrolifera Shell di ridurre le sue emissioni di anidride carbonica del 45% entro il 2030. E naturalmente, oltre al giudice, c'è il potere politico e la mobilitazione dei cittadini. Ma per quanto riguarda il ruolo del giudice in generale, possiamo solo notare che attualmente stiamo assistendo a un intervento attivo della magistratura in diversi paesi europei nella lotta contro il cambiamento climatico, la cui efficacia dovremo valutare in futuro, forse in una prossima conferenza della nostra associazione.

Jean-Michel DUBOIS-VERDIER 10 /Giugno/2021 3:50 pm

Presidente onorario di un tribunale amministrativo

Tradotto con www.DeepL.com/Translator (versione gratuita)

Tradotto con www.DeepL.com/Translator (versione gratuita)