



**LA DECENTRALISATION DE L'ACTION CLIMATIQUE EN AFRIQUE
FRANCOPHONE**
***THE DECENTRALIZATION OF CLIMATE ACTION IN FRENCH SPEAKING
AFRICA***

Cossoba NANAKO, Maître-Assistant, Droit public,
Faculté de droit et de science politique, Université de Parakou (Bénin)

01 BP 6608, Cotonou ; adresse email : cossoba.nanako@gmail.com



Plan de l'article

Introduction

I. La consécration de la compétence locale

A. L'intégration du climat aux affaires locales

1. Une reconnaissance supranationale
2. Une internalisation protéiforme

B. L'attribution de moyens normatifs aux collectivités territoriales

1. La prérogative de maîtrise d'ouvrage
2. L'atout de la personnalité juridique

II. L'inadéquation des moyens opérationnels

A. L'incompatibilité des modalités de financement

1. L'acuité des besoins financiers
2. L'opportunité des transferts budgétaires

B. La fragilité de la justiciabilité du droit du climat

1. Les tergiversations jurisprudentielles initiales
2. La protection juridictionnelle de l'invocabilité

Résumé : Le droit reconnaît aux collectivités territoriales des compétences en matière de résilience climatique. Aux fins de leur exercice, il les a dotées de moyens normatifs, notamment la personnalité juridique et la maîtrise d'ouvrage. Cette consécration textuelle ne suffit pas à assurer l'effectivité du dessein décentralisateur. Au nombre des obstacles figurent l'inadéquation du financement par voie de subvention qu'il convient de substituer par les transferts budgétaires, plus propices face aux enjeux spécifiques de pluri annualité et de cohérence territoriale. Ultiment, le juge demeure un recours pour engager les États à renforcer l'action climatique localement conduite. Face aux obstacles apparents à la justiciabilité, le juge de l'action climatique a dû innover en recourant par exemple au droit commun ou à la fiction juridique.

Mots clé : *action climatique, collectivités territoriales, transferts budgétaires, justiciabilité*

Abstract : Law recognizes local governments' prerogatives for climate action. In addition, it provides them with normative means, notably legal personality and management's mastery. This textual consecration does not suffice to ensure the effectiveness of the decentralization purpose. Obstacles include inadequacy of financing through subsidies which should be replaced by fiscal transfers more conducive to multi-annuality and territorial coherence specific issues. Ultimately, the judge remains a recourse to force the central State to strengthen locally led climate action. Facing apparent obstacles to justiciability, climate action judges innovated by resorting to either common law or to legal fiction.

Key words : *climate action, local governments, fiscal transfers, litigation*



Le débat sur la centralité et la permanence des institutions locales est loin d'être épuisé¹. Il s'active avec un souffle rénové à chaque émergence d'un défi, tel celui du changement climatique. Classiquement, le constituant fait de l'Etat central le débiteur du droit à un environnement sain². Pourtant, la collectivité territoriale demeure pour le citoyen l'unité administrative décisive la plus intuitive³. Elle est présente dans son quotidien, de la même manière dont les manifestations du changement climatique sont susceptibles de le percuter physiquement et dans ses moyens de subsistance. Cette dialectique pose l'hypothèse de la criticité de la décentralisation de l'action climatique. L'enjeu qui y est lié est substantiellement pratique. Il porte sur l'habilitation de la collectivité territoriale à librement développer et défendre en justice, y compris contre l'Etat, la résilience climatique.

Le climat est défini comme la moyenne des conditions météorologiques dans un lieu donné, voire sur la planète toute entière, sur une période donnée, généralement 30 ans⁴. Ainsi défini, le climat est plus un système, déterminé par plusieurs facteurs dont la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, le rayonnement solaire, les courants océanographiques, le sol et la végétation, la tectonique, etc. Faisant partie de l'environnement, le climat et par ricochet son changement, a une influence directe sur le cadre de vie et sur l'être humain qu'administrent les collectivités territoriales dans un contexte de décentralisation.

La décentralisation est la technique d'administration consistant pour l'Etat à créer en son sein d'autres unités administratives qu'il dote de la personnalité juridique et d'autonomie en

¹ SAWADOGO R. A., *L'Etat africain face à la décentralisation*, Paris, Karthala et Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, p.55 ; SY O., *Reconstruire l'Afrique. Vers une nouvelle gouvernance fondée sur les dynamiques locales*, Paris, Ed. Charles Léopold Mayer, 2009, p. 146. En France, le professeur J.-C. NEMERY a écrit que la collectivité territoriale fait partie du «patrimoine génétique institutionnel» de la nation et son collègue M. BOURJOL y voit le «fondement constitutif de la Nation».

² Bénin, art. 27 : «Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement.» ; Burundi, art. 35 : «L'Etat assure la bonne gestion et l'exploitation rationnelle des ressources naturelles du pays, tout en préservant l'environnement...» ; Congo, art. 41 : «Tout citoyen a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection et à la conservation de l'environnement» ; Cameroun, préambule : «-Toute personne a droit à un environnement sain. La protection de l'environnement est un devoir pour tous. L'Etat veille à la défense et la promotion de l'environnement» ; Niger, art. 35 : «Toute personne a droit à un environnement sain. L'Etat a l'obligation de protéger l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures...L'Etat veille à l'évaluation et au contrôle des impacts de tout projet et programme de développement sur l'environnement.» ; Togo, art. 41 : «Toute personne a droit à un environnement sain. L'Etat veille à la protection de l'environnement». Toutefois, d'autres Etats, moins nombreux, intègrent les autres collectivités publiques. C'est le cas du Sénégal, art. 25-2 : «La défense, la préservation et l'amélioration de l'environnement incombent aux pouvoirs publics».

³ VANDELLI L., «La cellule de base de toutes les démocraties», *Pouvoirs*, n° 95, 2000, p. 7 : «La commune représente la première ligne des institutions publiques, c'est le terminal le plus proche du citoyen, il maintient avec lui un contact direct et constant, accompagnant sa vie depuis son commencement (en établissant l'acte de naissance) à sa fin (en établissant l'acte de décès et en attribuant une concession dans un cimetière qui relève lui aussi de la compétence communale)» ; voir aussi De TOCQUEVILLE A., *De la démocratie en Amérique I*, p. 63.

⁴ Voir <https://www.science-climat-energie.be/definition-du-climat/>



vue de mettre en œuvre des compétences qu'il détermine⁵. Sa définition a fait l'objet d'abondants développements doctrinaux⁶. Le Doyen HAURIOU l'a définie comme une «*manière d'être de l'Etat*» qui se résout en de nombreuses personnes administratives jouissant des droits de «*puissance publique*» aux fins de faire fonctionner les services publics⁷. Pour le professeur Demba SY, elle consacre la reconnaissance par l'Etat de «*collectivités secondaires*» dotées de la personnalité juridique pour gérer leurs affaires propres⁸. Le législateur communautaire africain, à travers la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, la caractérise par un «*transfert de pouvoirs, de responsabilités, des capacités et des ressources de l'Etat vers les entités sous-nationales*»⁹ en vue de la gestion des affaires locales. Le législateur gabonais a abondé dans le même sens lorsqu'il la considère comme «*le transfert de compétences et des moyens de l'Etat à une collectivité locale placée sous sa tutelle*»¹⁰. Son homologue camerounais l'appréhende en des termes similaires¹¹. La mise en œuvre de la décentralisation aboutit à la création de la collectivité territoriale, entendue comme une personne publique territoriale infranationale dotée de moyens pour gérer de façon autonome les affaires du groupement humain établi sur leur ressort territorial¹². Opportunément, les législateurs nationaux édifient à leur profit un statut juridique libéral¹³. De ces considérations découle

⁵ Pour les besoins de cette réflexion, cette conception qui considère la décentralisation comme une technique sera adoptée ; il n'empêche qu'elle se conçoit également comme une politique.

⁶ Voir entre autres contemporains BERTHELEMY H., *Traité élémentaire de droit administratif*, 13^{ème} éd., Paris, Rousseau et Cie édit., 1933, p. 112 ; CHAPUS R., *Droit administratif général*, T. 1, 15^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2004, p. 403 ; AUBY J.-B., *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ, 2006, p. 13 ; SOHOUENOU M. E., «Contribution à l'élaboration d'une échelle de la décentralisation territoriale en Afrique noire francophone», *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 22, 2009, p. 148.

⁷ HAURIOU M., *ibid.*

⁸ SY D., *Droit administratif*, 2^{ème} éd. revue, corrigée et augmentée, Dakar, CREDILA et L'Harmattan Sénégal, 2014, p. 171.

⁹ art. 1^{er}.

¹⁰ Loi organique n°001/2014 du 14 juin 2015 relative à la décentralisation, art. 3.

¹¹ Loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées, art. 5. 1. : «*La décentralisation consiste en un transfert par l'Etat, aux Collectivités Territoriales, de compétences particulières et de moyens appropriés*».

¹² CORNU G., *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} éd. mise à jour, 2018, p. 435, 436 ; DEBBASCH Ch., *Lexique de politique*, 7^{ème} éd., Dalloz, 2001, p. 129 ; HAURIOU M., *Etudes sur la décentralisation*, Paris, Paul Dupont, 1892, cité par BOURJOL M., BODARD S., *Droits et libertés des collectivités territoriales*, Paris, Masson, 1984, p. 33.

¹³ Voir à titre illustratif **Cameroun**, Loi n°2019/024, art. 8 : «*Les Collectivités Territoriales sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts Régionaux et locaux et règlent, par délibérations, les affaires de leur compétence*» ; **Sénégal**, Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales, art. 3.- «*Les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local. Les collectivités locales sont seules responsables, dans le respect des lois et règlements, de l'opportunité de leurs décisions*» ; **Tunisie**, Loi organique n°2018-29 du 9 mai 2018 relative au code des collectivités locales, art. 4 : «*Chaque collectivité locale gère les intérêts locaux en application du principe de la libre administration conformément aux dispositions de la constitution et de la loi...*».



l'expression décentraliser une action ou une politique pour signifie en attribuer la compétence à une entité territoriale décentralisée.

Bâtir la résilience climatique¹⁴ des personnes et des systèmes implique de réduire les impacts négatifs présents et différés du changement climatique. Ceci suppose d'une part d'en prévenir les causes et d'autre part, d'en gérer les effets. D'où les deux voies de lutte que sont l'atténuation et l'adaptation¹⁵. La riposte est à la fois scientifique, politique, institutionnelle, financière, etc. Elle implique une gouvernance inclusive¹⁶, appelant nécessairement la coopération entre tous les acteurs, publics et privés et entre les différents échelons de l'action publique, de l'international au local¹⁷. Un tel dispositif appelle nécessairement un encadrement juridique assorti.

C'est le droit international, plus précisément la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique¹⁸ (CCNUCC) qui fournit la définition juridique la plus usitée du changement climatique¹⁹ et en précise les manifestations des effets néfastes²⁰, contre lesquels il importe de se prémunir. Dès lors, l'action climatique est devenue une des priorités de la communauté internationale et des communautés régionales qui l'intègrent dans leurs stratégies²¹. L'action environnementale, y compris climatique, a nécessité de nouveaux instruments pragmatiques tant techniques que financiers²². En outre, pour conférer force obligatoire à l'action climatique, recours est fait au droit. Ce mouvement de juridicisation,

¹⁴ C'est la capacité d'un écosystème ou d'un groupe social à se rétablir après des perturbations ou traumatismes. La loi n°2018-18 du 06 août 2018 sur les changements climatiques en République du Bénin définit la résilience comme la «*la capacité des systèmes sociaux, économiques ou environnementaux à faire face à une perturbation, une tendance ou un événement dangereux, leur permettant d'y réagir ou de se réorganiser de façon à conserver leurs fonctions essentielles, leur identité ou leur structure tout en gardant leurs facultés d'adaptation, d'apprentissage et de transformation*».

¹⁵ Cf Bénin, Loi 2018-18 du 06 août 2018, art. 1 : Adaptation : «*ajustement des systèmes ou des systèmes humains face à un nouvel environnement ou un environnement changeant.*» ; Atténuation : «*intervention anthropique pour réduire les sources ou augmenter les puits de gaz à effet de serre*».

¹⁶ Groupe intergouvernemental d'experts sur le Climat (GIEC), *Summary for policymakers*, 2022, p.33, paragraphe D.5.2 disponible via le lien URL :

https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf

¹⁷ BANCE Ph., «Action publique et développement durable. Une perspective post nouvelle gestion publique», disponible sur <https://hal.science/hal-02613912/document>

¹⁸ Signée le 9 mai 1992 à New York, entrée en vigueur le 21 mars 1994 ; 198 Etats parties dont la quasi-totalité des Etats africains ; voir https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=en#1

¹⁹ Art. 1.2 : «*des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables*».

²⁰ Art. 1.1. : «*les modifications de l'environnement physique ou des biotes (...) et qui exercent des effets nocifs significatifs sur la composition, la résistance ou la productivité des écosystèmes naturels et aménagés, sur le fonctionnement des systèmes socio-économiques ou sur la santé et le bien-être de l'homme*».

²¹ Par exemple, l'Union européenne s'est dotée d'un pacte vert (Green deal) pour une Europe neutre en gaz à effet de serre en 2050. L'Union africaine a aussi adopté un plan d'actions climat 2022-2032.

²² SALLES D., *Les Défis de l'environnement : démocratie et efficacité*, Paris, 2006, Éditions Syllepsis, Coll. Écologie et politique, p. 14.



initialisé à travers le droit international de l'environnement et du climat innervé les droits communautaires et nationaux.

En effet, l'impérativité de l'action climatique s'est progressivement renforcée, partant d'une convention cadre (CCNUCC) pour être portée par des engagements plus objectifs, à travers d'abord le Protocole de Kyoto²³, ensuite l'Accord de Paris²⁴ (AdP). Ce progrès, en termes d'engagement politique au niveau international s'est aussi matérialisé au niveau communautaire. C'est le sens, par exemple, de la loi européenne sur le climat votée le 24 juin 2021²⁵. Dans l'espace UEMOA, il s'est agi de l'acte additionnel n°1/2008/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008 portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement (PCAE) de l'UEMOA qui recouvre quatre (4) axes dont la préservation du climat (art.2). Pour la CEDEAO, l'acte additionnel A/SA.4/12/08 portant politique environnementale de la CEDEAO le 19 décembre 2008 recouvre également le climat (art.3).

Différents Etats, pour concrétiser les engagements internationaux et communautaires susvisés, les transposent dans leur droit national. Si en Afrique, notamment francophone, cadre géographique de la présente réflexion, certains Etats dont le Bénin se sont dotés d'une loi dédiée aux changements climatiques, d'autres ont intégré la dimension climat à des textes de portée plus générale sur l'environnement (Burundi, Sénégal) ou sur le développement durable (Côte d'Ivoire). Le mode de transposition est en principe sans préjudice pour la mise en œuvre, à l'inverse de la dotation en moyens appropriés.

L'intérêt de l'analyse ne tient donc pas uniquement à l'appréhension du fondement juridique et du rôle des entités décentralisées, angles d'analyse abondamment abordés²⁶. Bien plus, elle suggère un lien dialectique entre les habilitations voire exigences normatives et l'adéquation des moyens d'intervention, dont au moins les modalités de financement et la justiciabilité de l'action climatique. Cette mise en perspective présente l'intérêt pratique d'interpeller voire inspirer les parties prenantes aux différents échelons d'administration territoriale. En effet, même si les causes du changement climatique sont essentiellement globales, planétaires et que les obligations et engagements en vue de la maîtrise du phénomène sont au premier chef du

²³ Premier instrument international contraignant, imposant aux Etats industrialisés des limitations et des réductions d'émission de gaz à effet de serre de 5,2% en moyenne par rapport à 1990, il a été adopté le 11 décembre 1997 au Japon et est entré en vigueur en 2005. Il sera remplacé par l'accord de Paris de 2015.

²⁴ Signé à Paris le 12 décembre 2015, entré en vigueur le 04 novembre 2016 ; 195 Etats parties sur les 198 de la CCNUCC dont la quasi-totalité des Etats africains ; voir <https://unfccc.int/fr/node/513>

²⁵ Cette loi fixe comme objectif intermédiaire aux États membres de réduire leurs émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990.

²⁶ Voir utilement CROUZATIER-DURAND F., DONIER V., *Les collectivités territoriales face aux défis environnementaux, questions d'actualité*, Universités d'été de la décentralisation du GRALE, Facultés de droit et de science politique de Nice et de Toulon, 2023.



ressort des Etats, c'est au plus près des citoyens qui souffrent de ses effets négatifs que les solutions durables doivent être déterminées, défendues et mises en œuvre. Puisqu'il ne fait pas de doute que l'objet climat est d'intérêt local, les autorités locales sont les plus attendues sur cette scène. Survient en conséquence le questionnement central de l'analyse : les collectivités territoriales disposent-elles d'attributions effectives en matière de changement climatique ?

Disposer d'attributions effectives implique non seulement de bénéficier d'une habilitation légale mais surtout d'être doté des moyens nécessaires à leur exercice²⁷. Pour résoudre pertinemment cette question, la démarche constructiviste a été privilégiée, en ce qu'elle conduit à exposer le donné -le *de lege lata*- pour inférer ce qui devrait être -le *de lege ferenda*-. Du coup, il sied d'interroger les compétences et les moyens dont les collectivités territoriales sont attributaires pour mener l'action climatique. Sous ces considérations, l'on se rend compte que les collectivités territoriales sont formellement codébitrices, avec l'Etat central, de la résilience climatique (I) alors que les moyens opérationnels demeurent inappropriés (II).

I. La consécration de la compétence locale

Les collectivités territoriales bénéficient, de façon générale, de prérogatives pour l'action climatique en raison de leur ancrage territorial qui constitue un facteur d'efficacité pour l'action publique²⁸. Les autorités locales qui vivent au quotidien les réalités, paraissent les plus outillées pour concevoir, adapter et mettre en œuvre efficacement l'action climatique²⁹. Dans ce sens et de façon unanime, les législateurs nationaux africains des Etats décentralisés, s'alignant en cela sur les instruments internationaux et communautaires relatifs à l'environnement et/ou au changement climatique, ont conféré formellement des compétences aux collectivités territoriales (A) qu'ils ont dotées de moyens normatifs d'action (B).

A. L'intégration du climat aux affaires locales

La reconnaissance du rôle crucial des collectivités locales dans le développement durable et par conséquent dans l'action climatique est consubstantielle à leurs compétences. L'action

²⁷ SY D., *Droit administratif*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2014, pp. 207-213 ; THEVAND A., «Fiche 2. La notion de collectivité territoriale», *Les indispensables du droit des collectivités territoriales*, Paris, Ellipses, «Plein Droit», 2018, p. 15-20.

²⁸ LISNARD D., «L'efficacité de l'action de proximité au service des citoyens», *L'administration*, n°277, 2023, pp. 82, 83.

²⁹ Van TILBEURGH V. & Le DU-BLAYO L., «Le rôle des collectivités territoriales dans l'adaptation des enjeux environnementaux globaux à l'échelle locale», *Vertigo*, hors série 6, 2009, disponible en ligne via <https://journals.openedition.org/vertigo/8977>



climatique est sans conteste une affaire locale. Cette déduction se fonde sur les obligations imposées par les jurislatoeurs, qu'il soit supranational (1) ou national (2).

1. Une consécration supranationale

Les conventions internationales et régionales sur l'environnement et/ou le changement climatique n'occultent pas les collectivités territoriales. Qu'il s'agisse d'accords internationaux avec une force contraignante ou de simples résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies, ces instruments sont catalytiques et contribuent à faire évoluer les cadres législatif, programmatique, institutionnel, financier, etc. dans les Etats membres.

A ce titre, dans sa résolution A/RES/70/1 du 25 septembre 2015, dans laquelle est présenté l'Agenda 2030 pour le développement durable, l'Assemblée Générale des Nations Unies souligne clairement la partition des autorités locales dans l'atteinte des objectifs de développement durable³⁰. La poursuite et l'atteinte des objectifs de développement durable est une compétence partagée entre l'Etat central et les collectivités territoriales³¹ et la résolution susvisée institue un mécanisme pour mesurer les progrès y compris au niveau local³².

Quelques mois plus tard, l'Accord de Paris, adopté par consensus, le 12 décembre 2015, à la 21^{ème} Conférence des Parties (COP 21) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), à Paris confirme ces termes³³. Pour permettre aux dites collectivités territoriales de tenir leur rôle, l'accord comporte une clause sur leurs capacités. Il est expressément demandé aux Etats de renforcer les capacités infranationales³⁴.

Au plan régional africain, la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local ne méconnaît pas cette

³⁰ Résolution A/RES/70/1 du 25 septembre 2015, *Transformer notre monde : le Programme de développement à l'horizon 2030*, paragraphe 34 : «*De concert avec les autorités et les collectivités locales, nous nous emploierons à réaménager et planifier nos villes et nos établissements humains de manière à promouvoir la cohésion sociale et la sécurité physique, ainsi qu'à stimuler l'innovation et l'emploi.*»

³¹ Résolution A/RES/70/1, paragraphe 52 : «*...À cette quête participeront les gouvernements, les parlements, le système des Nations Unies et les autres institutions internationales, les autorités locales, (...). C'est un Programme du peuple, par le peuple et pour le peuple – et c'est là, croyons-nous, la meilleure garantie de succès.*»

³² Résolution A/RES/70/1, paragraphe 77 : «*Nous nous engageons à nous consacrer pleinement à la réalisation d'examen réguliers et sans exclusive de ces progrès aux niveaux infranational, national, régional et mondial...*» ; paragraphe 79 : «*Nous encourageons également les États Membres à procéder à des examens réguliers et sans exclusive, dirigés et contrôlés par le pays, des progrès accomplis aux niveaux national et infranational.*»

³³ Art. 7.2. : «*Les Parties reconnaissent que l'adaptation est un défi mondial qui se pose à tous, comportant des dimensions locales, infranationales, nationales, régionales et internationales, et que c'est un élément clef de la riposte mondiale à long terme face aux changements climatiques...*».

³⁴ Art 11. 2 : «*Le renforcement des capacités devrait être impulsé par les pays, prendre en compte et satisfaire les besoins nationaux et favoriser l'appropriation par les Parties, en particulier pour les pays en développement Parties, notamment aux niveaux national, infranational et local.*».



responsabilité³⁵. Quant à la politique environnementale de la CEDEAO, elle réfère expressément aux élus locaux comme acteurs (art. 6) et pose également à leur profit le principe de subsidiarité³⁶. La PCAE de l'UEMOA, en sus du principe de subsidiarité, met en exergue la nécessité, dans le contexte de la décentralisation, d'une bonne gouvernance qui suppose que l'ensemble des acteurs est impliqué et responsabilisé³⁷ et celle du renforcement des capacités des autres acteurs, y compris donc des collectivités territoriales, en vue d'une «*gestion concertée et durable*» de l'environnement³⁸.

Entre autres dynamiques motrices, l'action internationale des parlements en faveur du climat n'a pas occulté les collectivités locales. Le *Plan d'actions parlementaire sur les changements climatiques*³⁹ leur accorde un intérêt double se situant dans le champ de l'apprentissage et de celui des arrangements institutionnels. En effet, en amont de l'exercice de leur fonction législative, les parlements envisagent apprendre des bonnes pratiques que développent déjà les collectivités territoriales⁴⁰. En matière d'organisation territoriale de la riposte, l'Union interparlementaire pose aussi le principe de subsidiarité en faveur des collectivités territoriales⁴¹.

Ces évolutions ont été sans doute nourries par l'autorité scientifique des projections publiées des organismes spécialisés et des auteurs. A cet égard, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a estimé à un quart (1/4), la part potentielle des individus, entreprises et collectivités territoriales dans les réductions nécessaires pour combler le fossé⁴². La doctrine n'a pas moins contribué à ces progrès à travers des publications⁴³. Certains auteurs voient dans

³⁵ Art. 10.5 : «*Les gouvernements locaux ou les autorités locales exercent leurs fonctions et responsabilités en tenant compte du développement durable, qui inclut le développement des générations futures, le développement intergénérationnel et la durabilité de l'environnement*».

³⁶ Acte additionnel A/SA.4/12/08 du 19 décembre 2008, art. 7.1.a : «...la communauté ne traite au niveau régional que de ce qui ne peut pas être mieux traité au niveau national ou **local**» ; art. 7.2.j. al.2 : «Les Etats membres reconnaissent l'identité des **collectivités locales**, leurs cultures et leurs intérêts dans le domaine de la gestion durable des ressources naturelles».

³⁷ Acte additionnel n°1/2008/CCEG/UEMOA, art. 6.

³⁸ Acte additionnel n°1/2008/CCEG/UEMOA, art. 10.3.

³⁹ Adopté par le Conseil directeur de l'UIP à sa 198^{ème} session tenue à Lusaka, le 23 mars 2016.

⁴⁰ UIP, *Plan d'action parlementaire sur les changements climatiques*, 2016, p.39 : «*Les collectivités locales, les villes et les régions nous offrent notamment beaucoup d'exemples impressionnants d'action en faveur du climat. Les parlementaires doivent contribuer à définir et mettre en valeur les bonnes pratiques constatées à l'échelon local afin d'en faire le fondement des politiques et de la législation nationales...*».

⁴¹ UIP, *Plan d'action parlementaire sur les changements climatiques*, 2016, p.26 : «*un grand nombre de questions d'adaptation se posent à l'échelon local et doivent être déléguées aux collectivités locales concernées*».

⁴² MALJEAN-DUBOIS S., «*Quel droit international face au changement climatique?*», *Revue juridique de l'environnement*, 2017, spécial, Après l'Accord de Paris, quels droits face au changement climatique ?, p.4.

⁴³ BERTRAND F., RICHARD E., «*L'action des collectivités territoriales face au «problème climat» en France : une caractérisation par les politiques environnementales*», *Natures Sciences Sociétés*, 22, 2014, pp. 195-203 ; RICHARD E., *L'action publique territoriale à l'épreuve de l'adaptation aux changements climatiques : un nouveau référentiel pour penser l'aménagement du territoire ?* Thèse, Université de Tours. 2013 ; MALJEAN-DUBOIS S., *op. cit.*



l'action des collectivités territoriales un potentiel nécessaire pour «*combler le fossé*»⁴⁴. Assurément, cette importance du rôle du niveau infra national reconnue internationalement par différentes catégories d'acteurs a impacté les législateurs nationaux africains qui l'ont internalisé et lui ont attribué des prérogatives en matière.

2. Une internalisation protéiforme

L'une des justifications de l'internalisation prompte par les États du rôle des collectivités territoriales en matière climatique réside dans la double reconnaissance constitutionnelle du droit du citoyen à un environnement sain d'une part, qui emporte le droit à un climat vivable et de la libre administration des collectivités territoriales, d'autre part. La cohérence imposait une telle reconnaissance.

Concrètement, hormis l'insertion de dispositions spécifiques dans les textes de loi sur la décentralisation et certains textes de portée sectorielle, deux modalités peuvent être distinguées. L'internalisation s'est opérée soit à travers des textes à caractère général, souvent des lois cadres, lois d'orientation ou des codes de l'environnement, soit à travers des lois spécifiques sur les changements climatiques. Les points de focalisation du législateur et le niveau de détails des prescriptions varient suivant les États.

Ainsi, le Niger a-t-il pris, dès 1998, la loi n°98-56 du 29 décembre 1998 portant loi cadre relative à la gestion de l'environnement qui définit «*le cadre juridique général et les principes fondamentaux de la gestion de l'environnement au Niger*» qui réfère aux collectivités territoriales en la matière⁴⁵. Aussi timides puissent-elles paraître⁴⁶, ces évocations ont le mérite d'exister dans un contexte national où la décentralisation territoriale était encore un projet⁴⁷.

Allé plus loin dans ses dispositions, le législateur ivoirien a, à travers la loi n°2014-390 du 20 juin 2014 d'orientation sur le développement durable dont le champ d'application couvre les changements climatiques⁴⁸, explicitement posé le principe de subsidiarité⁴⁹. Il s'est fait

⁴⁴ MALJEAN-DUBOIS S., *ibid.*

⁴⁵ Voir art. 17, 22, 64, 87 et 91.

⁴⁶ Par exemple, art.91.- «*L'Etat et les collectivités territoriales encouragent et soutiennent les communautés locales désirant s'organiser en vue de la gestion rationnelle des ressources naturelles notamment l'eau et les ressources forestières*».

⁴⁷ Loi n° 98-29 du 14 septembre 1998, portant création des communes et fixant leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux venait juste d'être promulguée.

⁴⁸ Art. 2, 3 & 5.19.

⁴⁹ Art.8 : «*les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernées*».



précis en listant les collectivités territoriales parmi les acteurs du développement durable et donc de la lutte contre le changement climatique⁵⁰.

Relativement récent, le code de l'environnement burundais objet de la loi n°1/09 du 25 mai 2021 portant modification du code de l'environnement de la République du Burundi a érigé la matière environnementale en objet d'intérêt général dont la protection doit constituer une quête permanente pour les collectivités territoriales⁵¹. Le législateur burundais a même paré à toute éventualité de vide juridique en convoquant et en assignant à la subsidiarité une fonction de suppléance. En effet, en son article 15, il évoque la subsidiarité, qu'il définit comme un principe *«selon lequel, en l'absence d'une règle de droit écrit de protection de l'environnement, les normes coutumières et les pratiques traditionnelles éprouvées du terroir concerné s'appliquent»*. Ne se limitant pas à l'environnement en général, il responsabilise particulièrement les collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique : elles *«veillent, en particulier, en collaboration avec les services techniques concernés ...à la lutte contre le changement climatique...»*⁵².

En ce qui le concerne, le Bénin s'est doté d'un texte spécifique, la loi n°2018-18 du 06 août 2018 sur les changements climatiques en République du Bénin. Aux termes de son article 7, les politiques et stratégies de développement doivent intégrer les changements climatiques⁵³. L'Etat et les collectivités territoriales y veillent⁵⁴. Les collectivités territoriales sont aussi responsabilisées en matière d'anticipation et de gestion des effets du changement climatique⁵⁵. Le législateur leur assigne également la fonction d'information et de formation des ressources humaines⁵⁶. Elles participent aussi à la réglementation aux fins de protéger les ressources en eau, les zones humides, les ressources forestières⁵⁷.

⁵⁰ Art. 32 : *«Les collectivités territoriales veillent à l'intégration des principes et objectifs du développement durable énoncés dans la présente loi dans leur fonctionnement et dans la mise en œuvre de leurs activités»*.

⁵¹ Art.10 : *«La protection de l'environnement, le maintien ou la restauration des ressources naturelles...sont d'intérêt général.*

La réalisation de la politique de protection ou d'amélioration de l'environnement constitue ...une obligation permanente pour l'Etat et les collectivités locales... ».

⁵² Art 25.

⁵³ Art. 7 : *«Toute politique et toute stratégie de développement et leur déclinaison aux niveaux national, département, communal et local intègrent la dimension changements climatiques...»*.

⁵⁴ Art. 9 : *«L'Etat et les collectivités territoriales veillent à l'intégration dans les politiques, stratégies, budgets et plans de développement communal, des mesures d'adaptation au changement climatique...»*.

⁵⁵ Art. 22: *«L'Etat et les collectivités locales adoptent et mettent en œuvre un plan annuel d'alerte précoce sur les phénomènes résultant des changements climatiques ou y afférents. Ils créent, renforcent et assurent de façon durable le fonctionnement des équipements et systèmes d'observation et de surveillance météorologiques, climatologiques, hydrologiques et océanographiques»*.

⁵⁶ Art. 24, al.2.

⁵⁷ Art. 27 al.2 ; art. 33 al.3 ; art. 52 ; art. 54.



La criticité du rôle des collectivités territoriales est corroborée par les statistiques relatives à la part importante qu'elles représentent dans les dépenses et investissements publics. En 2020, les dépenses des collectivités territoriales représentent plus de 21,5 % des dépenses publiques totales et 8,3 % du PIB en moyenne dans le monde. Pour l'investissement public, la proportion locale est élevée⁵⁸. En Afrique, l'investissement public local est estimé à 25 % de l'investissement public total⁵⁹. Sur ces bases, l'OCDE a estimé que, sans les entités territoriales décentralisées, la plupart des ODD ne seront pas atteints⁶⁰. Les efforts financiers déployés par les collectivités territoriales confirment l'effectivité de leur engagement⁶¹, du reste, facilité par les moyens normatifs à leur disposition.

B. L'attribution de moyens normatifs aux collectivités territoriales

Lorsqu'une république est constitutionnellement décentralisée, le cadre juridique prévoit des moyens susceptibles d'assurer aux collectivités territoriales le plein exercice des compétences qui leur sont dévolues. Deux au moins retiendront l'attention ici : la prérogative de maîtrise d'ouvrage (1) et le pouvoir réglementaire (2).

1- La prérogative de maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage se définit comme la prérogative de direction et de contrôle d'une réalisation, d'une activité⁶². Pour les entités décentralisées, elle trouve son fondement aussi bien dans les textes de loi sur la décentralisation que ceux sur l'environnement, le changement climatique y compris. Sachant que le changement climatique⁶³ traverse tous les échelons de

⁵⁸ OECD/UCLG, *Rapport de synthèse 2022 de l'Observatoire mondial sur les finances et les investissements des collectivités territoriales. Principales conclusions*, 2022, p.13 : elle «s'élevait à 39,5 % de l'investissement public total et le niveau de l'investissement public local dépasse 50 % de l'investissement public total dans 29 pays, et même 65 % dans 14 pays».

⁵⁹ *Ibidem* : «au-delà de l'ODD 11, axé sur les villes et les populations locales, on estime que 65 % des 169 cibles qui sous-tendent l'ensemble des 17 ODD ne pourront être atteintes sans la participation des administrations locales et régionales».

⁶⁰ <https://www.oecd.org/fr/apropos/impact/atteindre-les-odd-dans-les-villes-et-les-regions.htm> (consulté le 20 septembre 2023).

⁶¹ Voir <https://www.lagazettedescommunes.com/818194/locde-livre-ses-constats-sur-le-financement-des-actions-climatiques/> (consulté le 20 septembre 2023) : «pour atténuer et s'adapter au changement climatique, les collectivités territoriales sont en première ligne. En effet, En 2019 dans l'OCDE, elles participaient pour 63 % aux dépenses et 69 % aux investissements en la matière».

⁶² CORNU G., *Vocabulaire juridique*, p. 1356. Pour davantage de détails sur les implications, se référer à TAPSOBA S.A., *La maîtrise d'ouvrage communale dans le domaine de l'AEPA*, ed. EUE, 2018, 84 p.

⁶³ Pour les commodités de langage, l'expression changement climatique sera utilisée pour signifier les effets néfastes du changement climatique.



l'organisation territoriale, les textes communautaires posent le principe de subsidiarité⁶⁴. Au titre de la législation nationale, la collectivité territoriale a, sur son territoire et dans la limite de ses compétences, le « *pouvoir de direction et de contrôle* »⁶⁵ en matière de changement climatique. Ledit pouvoir implique, entre autres, de planifier, d'exécuter, d'exploiter, de suivre.

A cet égard, l'Ordonnance n°2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger, après avoir rappelé le principe constitutionnel de libre administration⁶⁶, stipule que les collectivités territoriales ont pour mission la réalisation d'actions de développement de leur territoire⁶⁷, toutes choses qui ne vont pas sans la prise en compte du changement climatique. Les législateurs camerounais et tunisien font de même⁶⁸. Dans la même veine, le législateur nigérien complète utilement cette disposition par un alinéa aux termes duquel elles « *concourent avec l'Etat à (...) la protection de l'environnement, à la mise en valeur des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie* ». Des dispositions quasi identiques figurent au code béninois de l'administration territoriale⁶⁹ et au code général des collectivités locales du Sénégal⁷⁰.

Dans tous les cas susvisés, la collectivité assure la maîtrise d'ouvrage d'autant plus qu'elle « *élabore, adopte et veille à la mise en œuvre des documents de planification* »⁷¹ en matière de développement local, d'aménagement, d'habitat et d'urbanisme, d'infrastructures, d'équipement, de transport mais aussi et surtout d'environnement, d'hygiène et de salubrité⁷². En vue d'un exercice diligent desdites compétences, le législateur a prévu que les questions environnementales soient confiées à l'une des commissions permanentes ou spécialisées dont l'organe délibérant de la collectivité territoriale doit se doter. Pour le Bénin, il s'agit de la commission des affaires domaniales et environnementales⁷³, au Niger de la commission du développement rural et de l'environnement⁷⁴ et de la Commission de l'environnement, de

⁶⁴ Un des principes directeurs de la Politique Commune d'Amélioration de l'Environnement (PCAE) de l'UEMOA, art. 6 : « *principe selon lequel l'UEMOA...ne traite au niveau régional que ce qui ne peut être traité, de façon plus efficace, au niveau national ou local* ».

⁶⁵ CORNU G., *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} éd. mise à jour, 2018, p. 1355, 1356.

⁶⁶ Art. 3 : « *Les Collectivités Territoriales s'administrent librement par des conseils élus. Elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière* ».

⁶⁷ Art. 5, al.2, 3 : « *la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt communal et régional* ».

⁶⁸ Cameroun, Loi n°2019/024, art. 6, 8 et 158 ; Tunisie, Loi organique n°2018-29, art. 2, 4, 106.

⁶⁹ Loi 2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin, art. 29 ;

⁷⁰ Loi n°2013-10, art. 1^{er}, 3.

⁷¹ Bénin, Loi 2021-14, art. 30 ; Niger, Ordonnance n°2010-54, art. 30, al. 1.

⁷² Bénin, Loi 2021-14, art. 30-42 ; Niger, Ordonnance n°2010-54, art. 30, 104, 105, 163.

⁷³ Loi 2021-14, art. 85.

⁷⁴ Ordonnance n°2010-54, art. 200.



l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat pour les conseils régionaux au Cameroun⁷⁵ et départementaux au Sénégal⁷⁶.

Cette prérogative est confirmée au plan programmatique. En effet, les différentes politiques nationales et sectorielles reconnaissent les collectivités territoriales comme actrices. C'est le cas du Plan national d'adaptation aux changements climatiques du Bénin⁷⁷, de la Stratégie et Plan National d'Adaptation face aux changements climatiques dans le secteur agricole 2020-2035 du Niger⁷⁸, et du Plan national d'adaptation du secteur de la santé aux effets des changements climatiques (PNAS) du Togo⁷⁹. Du reste, l'action climatique constitue un axe important pour la coopération internationale⁸⁰, le mouvement municipal international⁸¹ et les institutions régionales de financement⁸².

En jurisprudence, l'Afrique francophone n'offre pas de décisions ayant pour objet spécifique la contestation/la reconnaissance de la maîtrise d'ouvrage locale. Le droit comparé par contre en fournit, par exemple en France et au Luxembourg⁸³. Dans tous les cas, l'exercice de la maîtrise d'ouvrage suppose le bénéfice de la personnalité juridique.

2. L'atout de la personnalité juridique

Le bénéfice par la collectivité territoriale de la personnalité juridique⁸⁴ emporte au moins deux implications qui peuvent être mobilisées en soutien à ses interventions en matière

⁷⁵ Loi n°2019/024, art. 282.

⁷⁶ Loi n°2013-10, art. 46.

⁷⁷ Bénin, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques du Bénin*, Mai 2022, p.116, 135.

⁷⁸ République du Niger, *Stratégie et Plan National d'Adaptation face aux changements climatiques dans le secteur Agricole 2020-2035*, Avril 2020, p.32, 35. Dans ce document de 85 pages, l'expression «collectivités territoriales» est employée à 34 reprises.

⁷⁹ République du Togo, *Plan national d'adaptation du secteur de la santé aux effets des changements climatiques (PNAS)*, p. 47, 102, 108.

⁸⁰ Consulter à cet égard, <https://www.expertisefrance.fr/actualite?id=841362>; <https://gca.org/programs/locally-led-adaptation/>; <https://www.afd.fr/fr/ciclia-le-climat-au-coeur-du-developpement-des-villes-africaines>

⁸¹ Cf. quelques interventions portées par la Convention des Maires pour l'Afrique Subsaharienne (CoM SSA): <https://comssa.org/fr/news/states-strengthen-the-involvement-of-local-governments-and-municipalities-in-their-climate-action>

⁸² Par exemple, le Président de la BOAD, M. Serge EKOUE, a déclaré le 09 juin 2021 à Lomé à l'ouverture d'un forum régional sur la résilience climatique : «*Il faudra améliorer l'accès par les collectivités locales au financement climat. La Banque ouest-africaine de développement (BOAD) à travers le fonds de développement des villes locales soutient les collectivités locales dans l'élaboration de leur politique et stratégie climatique ainsi que la mobilisation des ressources pour leur mise en œuvre.*»

⁸³ Consulter la base de jurisprudence <https://juricaf.org>. Voir France, Cour administrative d'appel de Bordeaux, 5ème chambre, 27 mai 2024, 24BX00566 ; Luxembourg, Cour administrative, 18 octobre 2022, 47337C.

⁸⁴ CORNU G., *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} éd. mise à jour, 2018 (num.), p.1608 : «*aptitude à être titulaire de droits et assujetti à des obligations qui appartient à toutes les personnes physiques et dans des conditions différentes aux personnes morales*». Pour la consécration législative, voir Bénin : Loi n°2021-14, art. 24 al.2 ; Cameroun : Loi n°2019-024, art. 8 ; Sénégal, Loi n°2013-10, art. 1^{er} ; Tunisie : Loi organique n°2018-29, art. 2.



climatique. Il s'agit du pouvoir réglementaire dont elle est dotée et de sa capacité à ester en justice.

Aux fins de l'exercice de ses compétences⁸⁵ sous le régime de la libre administration, les législateurs ont doté la collectivité territoriale de pouvoir réglementaire, y compris pour régir des questions touchant au changement climatique. La collectivité territoriale est juridiquement fondée à prescrire⁸⁶, interdire⁸⁷, autoriser⁸⁸ en considération des particularités locales⁸⁹. De même, la loi peut expressément lui ouvrir droit à indemnisation pour pollution, comme c'est le cas au Sénégal⁹⁰.

En outre, les pouvoirs spécifiques de police administrative peuvent être convoqués sur le champ du changement climatique. Par exemple, pour le législateur nigérien, la police municipale peut être mobilisée à cet effet⁹¹ ; de même, les autorités locales exercent des pouvoirs de police rurale⁹². Dans ces cadres, la collectivité territoriale peut faire constater des infractions et poursuivre⁹³. C'est ce qui ressort expressément de la loi cadre du Togo sur l'environnement⁹⁴. Pour ces mêmes raisons, la responsabilité de la collectivité peut être mise en jeu, en sa qualité de codébitrice avec l'Etat vis-à-vis des citoyens, du respect du droit international et de la justice climatique.

⁸⁵ HAURIOU M., *Précis de droit administratif*, 11ème éd., p. 451 ; BOURJOL M., *Cahiers du secteur public*, n° 9, Janvier 1983, p. 20.

⁸⁶ Togo, Loi n° 2008-005, art. 99 : «Un cahier des charges établi par l'autorité locale précise les conditions d'occupation et d'exploitation des aménagements paysagers à caractère public».

⁸⁷ Togo, Loi n° 2008-005, art. 55 : «L'Etat et les **collectivités territoriales** peuvent, dans le respect de la législation en vigueur, **interdire** les travaux nuisibles aux sol et sous-sol ou à l'équilibre écologique et soumettre certaines opérations ou activités à une autorisation préalable et à des sujétions particulières».

⁸⁸ Togo, Loi n° 2008-005, art. 97 : «Les aménagements paysagers sont entrepris par des personnes physiques ou morales, de droit public ou privé, sur autorisation des autorités locales».

⁸⁹ Togo, Loi n° 2008-005, art. 105 : «... Sous réserve du respect des textes en vigueur, les **collectivités territoriales**, en relation avec les services techniques chargés de l'environnement, des mines, de la santé, des ressources hydrauliques et de l'administration des domaines, élaborent des cahiers des charges spécifiques qui prennent en compte les **préoccupations particulières de leurs localités**».

⁹⁰ Loi n°2013-10, art. 213 : «...Les pénalités prévues par le présent article ne préjudicient pas au droit à **l'indemnisation des collectivités territoriales ayant subi des dommages du fait de la pollution**».

⁹¹ Ordonnance n°2010-54, art. 81 : «la police municipale comprend notamment tout ce qui concerne : - la prévention des calamités telles que les incendies, les inondations, les éboulements et autres accidents naturels, épidémies, épizooties ; - la pollution, l'atteinte à l'environnement et au cadre de vie». Voir également, art. 149.

⁹² Ordonnance n°2010-54, art. 300.

⁹³ Togo, Loi n° 2008-005 du 20 mai 2008, art. 137 : «En vue de contrôler le respect de la loi et de rechercher les infractions, (...) les personnes habilitées des administrations intéressées ou des collectivités territoriales peuvent : - pénétrer dans les enceintes et les bâtiments des exploitations industrielles ou agricoles, les dépôts, les entrepôts, magasins et lieux de vente ; - y inspecter les installations, aménagements, ouvrages, machines, véhicules, appareils et produits ; - avoir accès aux livres de comptes et à tous documents relatifs au fonctionnement de l'exploitation ou de l'entreprise commerciale ; - opérer les prélèvements, mesures, relevés et analyses requis».

⁹⁴ Togo, Loi n° 2008-005, art. 144 : «Sans préjudice du droit de poursuite du procureur de la République ou des juges du ministère public, l'action publique peut être mise en mouvement par (...) les collectivités territoriales (...) dans les conditions déterminées par le code de procédure pénale».



Au demeurant, en tant que groupement humain ayant des intérêts propres⁹⁵, la collectivité territoriale est fondée à faire établir tout préjudice au climat et à demander réparation à toute personne, y compris l'Etat. De par la personnalité juridique dont elle dispose, elle devient sujet du droit et la question de sa capacité à porter un recours juridictionnel est réglée. Mais il subsiste, au-delà d'un désintérêt et d'une méconnaissance par les victimes de leurs droits⁹⁶, des difficultés techniques à rendre justiciable l'action climatique.

Elles sont liées par exemple à la qualité de victime, à l'intérêt et la qualité à agir pour les générations futures, à l'existence d'un dommage et à l'établissement d'un lien certain de causalité. Mais l'historique jugement de la Cour de district de La Haye du 24 juin 2015 inaugure une nouvelle ère, tout au moins en Europe. Dans cette affaire dans laquelle *Urgenda*, une association et neuf cent autres plaignants réclament la prise de mesures significatives contre le réchauffement climatique, le gouvernement néerlandais a été «condamné à accomplir son obligation de protection des citoyens au nom du principe de diligence contre les effets et conséquences du changement climatique»⁹⁷. L'ouverture de recours ne vide pas la question des moyens d'action qui constituent encore l'angle mort de la lutte contre le changement climatique au niveau local.

II. L'inadéquation des moyens opérationnels

Tout débiteur d'un droit fondamental à la triple obligation de le respecter, de le réaliser et de le protéger⁹⁸. Si la compétence des entités territoriales décentralisées en matière de résilience climatique est consacrée, il en va autrement de la nécessaire sanctuarisation des leviers stratégiques d'action qui échappent encore à leur maîtrise. En effet, à la canalisation quasi exclusive des moyens et précisément de la finance climatique⁹⁹ en direction des budgets d'Etat et des organisations internationales, s'ajoute l'absence de dispositifs décentralisés et durables de financement de l'action climatique localement conduite (A). En outre, dans la mesure où les obligations des acteurs sont codifiées, des interventions publiques ou privées peuvent heurter la légalité et/ou léser des droits subjectifs, ouvrant ainsi un contentieux. Le cas échéant, l'invocabilité par la collectivité territoriale du droit du climat devant le juge reste un défi (B).

⁹⁵ ROUAULT M.-Ch., *L'intérêt communal*, Lille, Presses Universitaires Septentrion, 1991, p. 23.

⁹⁶ BOKONA WIIPA BONDJALI F., «Industries minières et justice climatique en Afrique centrale : étude de droit international et comparé», *Revue africaine de droit de l'environnement*, n°8, 2023, p.47.

⁹⁷ TORRE-SCHAUB M., «La justice climatique. À propos du jugement de Cour de district de La Haye du 24 juin 2015», *RIDC*, 3, 2016, p. 665.

⁹⁸ ROMAN D., «L'opposabilité des droits sociaux», *Informations sociales*, n°178, 2013, p.35.

⁹⁹ Finance climatique, finance-climat, financements-climat : termes utilisés pour désigner les ressources, les mécanismes, instruments financiers, etc. qui soutiennent l'action climatique. Voir par exemple, SEVERINO J.-M., «Les financements-climat vers l'Afrique : charge ou opportunité ?», *Politique étrangère*, 2022/1, pp.43-54.



A. L'incompatibilité des modalités de financement

Elle se manifeste aussi bien sur la faiblesse des ressources allouées que sur l'inadaptation de la modalité de financement. Les Etats signataires des deux conventions majeures sur le changement climatique (CCNUCC et AdP) s'accordent que l'effort financier actuel est insuffisant pour atteindre les niveaux de résilience convenus (1). Mais au-delà du volume, à bien l'analyser, le financement à travers des subventions s'avère moins approprié que les transferts budgétaires de ressources (2).

1. L'acuité des besoins financiers locaux

Les moyens requis ne sont certes pas que financiers. Ils sont également humains et matériels. Ici, la focalisation sur le financement sert sa criticité, d'autant que sa disponibilité facilite l'acquisition de l'ensemble des autres intrants. A juste titre donc, l'Accord de Paris a réitéré, dans son préambule, le constat antérieurement posé par la CCNUCC de l'insuffisance des moyens mobilisables pour la lutte contre les effets du changement climatique, plus précisément dans les Etats PMA¹⁰⁰. Cette situation se justifie par le contexte de sous-développement de leurs économies, appelées à faire face à des restrictions qui leur sont progressivement imposées par les obligations qu'induisent la résilience climatique, alors même que parallèlement, leurs besoins de production et donc de consommation d'énergie demeurent élevés¹⁰¹.

En sus, leur situation géographique les rend davantage vulnérables¹⁰². En l'espèce, un traitement égalitaire serait inéquitable¹⁰³. Pour y faire face, les Etats parties ont énoncé comme premier principe celui de *«l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives»*¹⁰⁴, érigé en conditionnalité pour le respect par les PMA de leurs engagements conventionnels¹⁰⁵. Aux fins de la mise œuvre, les Etats parties

¹⁰⁰ Accord de Paris, Préambule, 6^{ème} paragraphe : *«Tenant pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation particulière des pays les moins avancés en ce qui concerne le financement...»*.

¹⁰¹ CCNUCC, Préambule, 20^{ème} paragraphe : *«Conscientes des difficultés particulières que connaîtront les pays, notamment les pays en développement, dont l'économie est particulièrement tributaire de la production, de l'utilisation et de l'exportation de combustibles fossiles, du fait des mesures prises pour limiter les émissions de gaz à effet de serre»*.

¹⁰² CCNUCC, Préambule, 19^{ème} paragraphe : *il s'agit de pays de «faible élévation, petits pays insulaires, les pays ayant des zones côtières de faible élévation, des zones arides ou semi-arides ou des zones sujettes aux inondations, à la sécheresse et à la désertification, ainsi que les pays en développement ayant des écosystèmes montagneux fragiles, sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques»*.

¹⁰³ CCNUCC, art. 3.2. : *il «imposerait une charge disproportionnée ou anormale»*.

¹⁰⁴ CCNUCC, art. 3.1, art. 4.1., art.4.9.

¹⁰⁵ CCNUCC, art. 4.7 : *«La mesure dans laquelle les pays en développement parties s'acquitteront effectivement de leurs engagements au titre de la Convention dépendra de l'exécution efficace par les pays développés parties*



ont créé un mécanisme financier chargé «de fournir des ressources financières sous forme de dons ou à des conditions de faveur»¹⁰⁶, «constitué sur la base d'une représentation équitable et équilibrée de toutes les Parties»¹⁰⁷. Plus précisément, les parties ont convenu d'une part que les pays développés allouent des fonds aux pays en développement (art. 9.1) qui soient en «progression par rapport aux efforts antérieurs» (art. 9.3) et que d'autre part, les autres parties (PMA et économies émergentes) «sont invitées à fournir ou à continuer de fournir ce type d'appui à titre volontaire» (art. 9.2).

Par contre, malgré l'engagement du mouvement municipal international dans les négociations climatiques¹⁰⁸, il ne figure pas encore la moindre référence au financement conséquent de l'action climatique des collectivités territoriales dont le rôle crucial a été pourtant mentionné dans ces conventions. Certes, les relations et conventions internationales relèvent des Etats. Il n'est donc pas impératif que la collectivité territoriale accède directement au même titre qu'un Etat aux différents mécanismes financiers des conventions internationales sur le climat. Mais le droit international public est façonné par les événements et nécessités qui l'environnent¹⁰⁹. Ce qui ne fait toutefois pas obstacle à un engagement explicite des Etats parties à décentraliser, tout au moins en partie, les ressources mobilisées au titre desdits mécanismes financiers¹¹⁰.

Assurément, de nombreux Etats parties PMA ont créé des instruments financiers sous des appellations variables pour assurer la mise en œuvre de leurs politiques et actions en matière environnementale et climatique¹¹¹. Dans la plupart des cas, ils sont dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière¹¹², un statut visant d'une part à les soustraire des avatars du fonctionnement classique de l'administration et d'autre part, à faciliter leurs interactions avec les partenaires, notamment les entités opérationnelles des mécanismes financiers de

de leurs propres engagements en ce qui concerne les ressources financières et le transfert de technologie et tiendra pleinement compte du fait que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des pays en développement parties».

¹⁰⁶ CCNUCC, art. 11.1.

¹⁰⁷ CCNUCC, art. 11.2.

¹⁰⁸ Dans le cadre des négociations de la CCNUCC, les collectivités territoriales sont représentées à travers le groupe *Local Government and Municipal Authorities constituency* et oeuvrent depuis des années en vue d'une reconnaissance plus formel de leur rôle vital et de l'allocation des moyens humains et financiers plus conséquents. Pour la COP28, lire : <https://www.afccre.org/fr/actualites/cop-28-sur-le-climat-%E2%80%93-les-messages-d%C3%A9livr%C3%A9s-par-les-collectivités-territoriales>

¹⁰⁹ GHEVONTIAN R., *Droit des relations internationales*, Marseille, 1992, p.11.

¹¹⁰ Pour le climat, c'est le Fonds Vert pour le Climat (FVC) et le Fonds d'Adaptation (FA).

¹¹¹ Si au Bénin, au Togo et au Niger il s'agit d'un fonds, la Côte d'Ivoire et le Mali ont opté pour une agence.

¹¹² Côte d'Ivoire, Loi n°2014-390, art. 45 : Il est créé par décret, pour l'application de la présente loi : «une Agence nationale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière» ; Togo, Loi n°2008-005, art. 19 al.2 : «Le Fonds National pour l'Environnement est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière».



l'action climatique. Toutefois, en leurs formes actuelles, ces mécanismes ne constituent pas une réponse suffisante pour les collectivités territoriales¹¹³, en raison, entre autres, de la modalité de financement qui constitue à la fois un marqueur d'autonomie et un déterminant critique de performance.

Or, les formulations génériques, aussi variables qu'imprécises à ce sujet laissent présager que la question n'a pas retenu outre mesure l'attention des législateurs. A titre illustratif, en Côte d'Ivoire, la loi indique de façon lapidaire que l'agence de l'environnement est «chargée de la gestion des problématiques liées au climat...»¹¹⁴ et dans ce cadre peut signer des conventions particulières avec les collectivités territoriales ou leurs groupements en vue de «fixer les modalités d'accompagnement d'ordre technique et financier»¹¹⁵. Pour le législateur nigérien, les «subventions en nature ou en espèce peuvent être accordées aux collectivités territoriales»¹¹⁶. Les ressources du fonds national de l'environnement du Togo sont destinées à la fois à l'appui aux collectivités territoriales et au soutien aux initiatives locales¹¹⁷, appuis pouvant être des subventions en espèce ou en nature¹¹⁸. Les modalités d'alimentation, de gestion et d'utilisation des ressources du Fonds spécial pour la protection de l'environnement et du Fonds national de prévention et de protection de l'environnement marin et côtier institués par les articles 18 et 19 de la loi n°2023-15 du 02 août 2023 portant code de l'environnement au Sénégal sont à déterminer par décret. Du reste, les dispositions des décrets portant attributions, organisation et fonctionnement des fonds ne statuent pas sur la question de l'arrangement financier et ne font pas de particularités aux entités décentralisées à raison de leur statut de personne publique territoriale¹¹⁹. Par contre, l'usage récurrent du substantif subvention pour désigner les allocations traduit certainement un choix législatif qu'il sied de confronter avec d'autres instruments financiers, principalement les transferts budgétaires.

2. L'opportunité des transferts budgétaires

¹¹³ FAUCHEUX B., FREMEAUX Ph., «Un fonds vert pour les collectivités : pour un accès direct aux financements climat», *Techniques financières et développement*, n°120, 2015/3, pp. 33-42.

¹¹⁴ Côte d'Ivoire, Loi n° 2014-390 du 20 juin 2014, art. 45.

¹¹⁵ Côte d'Ivoire, Loi n°2014-390, art. 35.

¹¹⁶ art. 87 : «Des *subventions* en nature ou en espèce peuvent être accordées aux collectivités territoriales».

¹¹⁷ Loi n°2008-005 art. 21 : «Les ressources du Fonds National de l'Environnement sont notamment affectées : (...) - à l'appui aux services publics de l'Etat et aux collectivités territoriales, aux organisations de la société civile en matière de gestion de l'environnement ; - au soutien aux initiatives locales en matière de préservation de l'environnement et de développement durable».

¹¹⁸ Loi n°2008-005 art. 135.

¹¹⁹ Voir par exemple, Bénin : Décret n°2021-191 du 05 mai 2021 portant création du Fonds National pour l'Environnement et le Climat et approbation de ses statuts ; Togo : Décret n°2009-091/PR du 22/04/ 09 portant attributions, organisation et fonctionnement du Fonds National de l'Environnement.



L'inadéquation du financement par voie de subventions est remédiable par le recours au transfert budgétaire. Une comparaison succincte des deux modalités en fournit la justification. En effet, les subventions constituent des aides financières sans contrepartie versées par un organisme public qui les grève de conditionnalités et d'affectations¹²⁰. Pour être décidées unilatéralement¹²¹, les subventions ne correspondent pas à la demande des entités décentralisées dans le cadre de l'action climatique, compétence constitutionnellement étatique¹²² mais transférée et partagée avec les collectivités territoriales et qui de ce fait, appelle un transfert concomitant de ressources conséquentes ainsi qu'en dispose expressément la loi¹²³ et que le consacre la jurisprudence¹²⁴.

En effet, face au changement climatique, la collectivité territoriale n'est pas une partie prenante comme les autres. Elle joue un double rôle de relais territorial des politiques nationales et de maître d'ouvrage du développement local vis-à-vis des citoyens. Il lui en découle une fonction de coordination des interventions dans l'espace et dans le temps. En fait, l'action climatique locale ne devrait pas relever d'une simple «*institutionnalisation descendante*»¹²⁵, au terme de laquelle les collectivités territoriales reconduiraient et exécuteraient platement les orientations et objectifs nationaux. Bien plus, la collectivité territoriale doit être l'entité porteuse de la lutte contre le changement climatique sur son territoire. Cette qualité emporte de ne pas

¹²⁰ HERTZOG R., «Linéament d'une théorie des subventions», *RFFP*, n° 23, 1988, p. 1 : «*versements faits par un organisme public à un autre organisme public ou privé, ou à des particuliers de façon plus ou moins gratuite et aléatoire, à charge pour le bénéficiaire d'utiliser les fonds versés de façon plus ou moins déterminée par directives ou conventions*» ; COUPAYE P., JOSSE P., «Les subventions aux collectivités locales», *RFFP*, n° 23, 1988, pp. 56 : «*une subvention constitue, en principe, un transfert monétaire alloué discrétionnairement et dans un but précis par une personne publique à un bénéficiaire quelconque*».

¹²¹ HERTZOG R., «Linéament d'une théorie des subventions», *RFFP*, n° 23, 1988, p. 6.

¹²² Beaucoup de constituants en Afrique rangent le droit à un environnement sain comme un droit individuel que l'Etat garantit dont la violation est réprimée. V. Constitution du Bénin, art. 27-29, Constitution de la Côte d'Ivoire, art. 27.

¹²³ Cameroun, Loi n°2019-24, art 21 : «*Tout transfert de compétence à une Collectivité Territoriale s'accompagne du transfert, par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice effectif de la compétence transférée*» ; Mali : Loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, art. 4 : «*Tout transfert de compétences à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences*» ; Niger : Ord. n°2010-54, art. 159 : «*Les transferts de compétences doivent être accompagnés de transfert concomitant de ressources et de mise à disposition de tout ou partie des services correspondants à la date de leur prise d'effet*» ; Sénégal : Loi n°2013-10, art. 4 al.2 : «*Tout transfert de compétence à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de cette compétence*».

¹²⁴ Par exemple, dans la décision DCC 98-036 du 08 avril 1998, le juge constitutionnel béninois a relevé l'inconstitutionnalité de dispositions législatives ayant «*opéré un transfert de charge sans indiquer la contribution de l'Etat*» alors même que la Constitution confie à l'Etat la responsabilité première en la matière ou mettant «*totalelement à la charge de la commune une obligation qui, selon l'article 11 de la Constitution, incombe à l'Etat*».

¹²⁵ BERTRAND F., RICHARD E., «L'action des collectivités territoriales face au «problème climat» en France : une caractérisation par les politiques environnementales», *Natures Sciences Sociétés*, 2014/3, vol. 22, pp. 195-203.



lui administrer les ressources suivant des modalités susceptibles d'hypothéquer la nécessaire maîtrise des moyens requis.

Or, dans la pratique, l'action climatique locale est encore essentiellement financée à travers des subventions et dons pour lesquels les collectivités territoriales sont plus consultées qu'associées. Concrètement, l'on ne retrouve ni dans les lois de finances ni dans les lois de règlement des transferts de ressources affectées à leur compétence climatique. Les fonds nationaux dédiés à l'action climatique n'opèrent d'ailleurs pas à travers des appuis budgétaires mais plutôt par appels à projets. Financer l'action climatique locale par des subventions mises à disposition¹²⁶ annuellement et au gré des aléas administratifs et financiers du bailleur de fonds ne garantit pas l'efficacité escomptée que pourrait produire un transfert.

Le transfert désigne l'attribution à une personne de fonctions ou de ressources antérieurement détenues par une autre¹²⁷. Si comme la subvention, le transfert budgétaire de ressources consiste en un mouvement de fonds de l'Etat central vers la collectivité, la différence réside dans les fonctions de compensation et d'équité territoriale. D'abord, le transfert de ressources compense les charges induites par un transfert de compétences, ensuite il assure la péréquation en vue de corriger les inégalités entre collectivités et tendre vers l'équité. Enfin, il offre davantage de garantie de prévisibilité, de disponibilité et de stabilité. Du reste, lorsque les transferts budgétaires de ressources sont affectés, leur mise en œuvre peut être suivie et documentée à des fins de rapportage ainsi que le requiert l'Accord de Paris¹²⁸. La prévisibilité et la coordination locales des acteurs et des interventions sont susceptibles d'être mieux assurées par la modalité de transfert¹²⁹. Les législateurs nationaux devraient les consacrer formellement.

Hormis l'autofinancement, les partenariats publics privés et les emprunts dont les usages demeurent encore relativement faibles au niveau local en Afrique¹³⁰, la taxation et l'émission

¹²⁶ Procédure par laquelle des soumissionnaires sont invités à présenter un projet sur une problématique/un axe déterminé et dont la sélection est assurée au terme d'une évaluation compétitive aux fins de bénéficier d'un soutien financier.

¹²⁷ CORNU G., *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} éd. mise à jour, 2018, p. 2181.

¹²⁸ Art. 9. 5 : «*Les pays développés Parties communiquent tous les deux ans des informations quantitatives et qualitatives (...), les montants prévus des ressources financières publiques à accorder aux pays en développement Parties. Les autres Parties qui fournissent des ressources sont invitées à communiquer ces informations tous les deux ans à titre volontaire*» ; art.9.6. : «*Le bilan mondial prévu à l'article 14 prendra en compte les informations pertinentes communiquées par les pays développés Parties et/ou les organes créés en vertu de l'Accord sur les efforts liés au financement de l'action climatique*».

¹²⁹ Pour plus de détails sur l'état de la littérature, voir NANAKO C., *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, Thèse, Université d'Abomey-Calavi, 2016, pp. 210-213.

¹³⁰ En France, les emprunts ont représenté 31% des investissements des collectivités territoriales. Voir à cet effet, THOMAZEAU F. & al., *Collectivités territoriales. Comment financer l'accélération des investissements climat?*, novembre 2023, p.11.



d'obligations sont susceptibles d'être explorées et adaptées pour absorber les besoins en investissement qu'appelle le financement local de la résilience climatique¹³¹. Dans tous les cas, le financement n'épuise pas les barrières. L'approche par le contentieux reste une voie d'action en vue du renforcement de la sensibilité au climat des politiques publiques¹³².

B. La fragilité de la justiciabilité du droit du climat

Le droit au recours constitue une garantie des droits¹³³. Semblablement, le contentieux climatique tend à devenir un instrument susceptible de mieux garantir la justice climatique embouteillée par la souveraineté des Etats¹³⁴. Le nombre d'affaires en justice relatives au changement climatique a plus que doublé entre 2017 et 2022, passant de 884 à 2180¹³⁵. Avec seulement quelques cas en Afrique du Sud, au Kenya, au Nigéria et en Uganda, l'Afrique ne représente que 2,3% de cet effectif¹³⁶. Même si ce contentieux continue d'y croître¹³⁷, il n'y est pas encore relevé d'affaire opposant collectivités territoriales et Etat central¹³⁸. Dès lors, l'analyse recourt au droit comparé qui révèle que malgré quelques avancées prometteuses, la jurisprudence est encore hésitante (1). Pourtant, ce qui apparaît comme barrière est surmontable ainsi qu'en atteste l'agilité dont font progressivement preuve les juges (2).

1. Les tergiversations jurisprudentielles initiales

L'Accord de Paris, entré en vigueur le 04 novembre 2016 est en principe justiciable dans les 195 Etats parties¹³⁹. Au même titre que la convention cadre, il dispose expressément pour

¹³¹ BRODIN C., «Les financements innovants : des outils à fort potentiel en faveur du climat et de la biodiversité dans les pays en développement», *Techniques financières et développement*, n°117, 2014/4, pp. 87-95.

¹³² ROMBAUTS-CHABROL T., «Justice climatique et excès de pouvoir : quel accès au juge pour l'Humanité ?», *La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 2021, Étude 2207, hal-03505592.

¹³³ Voir, entre autres, SOFIA P., DANA A., «Le contentieux administratif en tant qu'instrument de protection du citoyen» in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 45 n°2, Avril-juin 1993. pp. 361-372 ; Le BOT O., «Le droit au recours comme garantie des droits fondamentaux : l'article 8 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme», *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2009/7, pp. 107-116.

¹³⁴ LORMETEAU B., «Les contentieux climatiques en France : bref état des lieux», *Lettre du réseau EDEN.i*, n°5, 2022, p. 1, le définit comme «un recours dans lequel l'objet, de fait ou de droit, est rattaché au changement climatique», «action en justice portée contre les États et contre les grandes entreprises -du fossile principalement- quant à leur action et leur inaction face au changement climatique» ; voir également TORRE-SCHAUB M., «Le contentieux climatique : du passé vers l'avenir», *RFDA*, 2022, p. 75.

¹³⁵ PIC E., «La justice climatique en ébullition», *La Revue des droits de l'homme [Online]*, Actualités Droits Libertés, en ligne : URL: <http://journals.openedition.org/revdh/19963>

¹³⁶ UNEP & Sabin Center for Climate change Law, *Global Climate Litigation Report : 2023 Status Review*, Part 2, p.17, 19.

¹³⁷ TIGRE M. A., *Climate Litigation in the Global South : Mapping Report*, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia, June 2024, p. 3, a répertorié 19 affaires jugées dans 5 juridictions.

¹³⁸ OWONA D., «Droits de l'homme et justice climatique en Afrique», *Annuaire africain des droits de l'homme*, 2019, vol. 3, pp. 157-178.

¹³⁹ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=fr



les différends interétatiques¹⁴⁰ et prévoit trois modalités que sont la négociation ou tout autre moyen pacifique de leur choix, la soumission à la Cour Internationale de Justice et l'arbitrage¹⁴¹. Les différends internes, tendant pour les créanciers du droit à un climat vivable à obliger les Etats à tenir leurs engagements internationaux relèvent donc du droit national¹⁴².

A cet effet, l'affaire *Urgenda* supra évoquée a eu le mérite de révéler l'invocabilité devant les juridictions internes du droit international du climat. Partant, ce contentieux s'avère multi-ordinal¹⁴³. S'il est essentiellement administratif et judiciaire, il n'est pas moins constitutionnel¹⁴⁴. Malgré la diversité des recours initiés, les affaires dans lesquelles les requêtes en renforcement de l'action climatique de collectivités territoriales contre l'Etat ont prospéré ne sont pas légion. Pour le peu, le juge français est amené à contrôler les résultats des mesures étatiques ainsi que leur conformité aux trajectoires qu'imposent les engagements internationaux. Il «enjoint à l'Etat de faire et vérifie le respect des injonctions»¹⁴⁵.

Dans l'affaire *Commune de Grande-Synthe* en France, le Conseil d'Etat a été saisi le 23 janvier 2019 par la collectivité territoriale et son maire d'un recours pour excès de pouvoir tendant à faire annuler la décision implicite du gouvernement de ne pas accroître les mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Après une première décision avant dire droit ordonnant un supplément d'instruction, le juge administratif suprême français a, dans un arrêt du 1^{er} juillet 2021, accédé à la requête, annulé la décision implicite du Premier ministre et lui a enjoint de prendre, avant le 31 mars 2022, les mesures appropriées aux fins d'infléchir la courbe d'émission pour la conformer aux objectifs préalablement établis¹⁴⁶. La sentence n'ayant pas été exécutée, le Conseil d'Etat sollicité s'est abstenu, dans son arrêt du 10 mai 2023, de prononcer une astreinte mais s'est borné à réitérer son injonction et à fixer au gouvernement français le nouveau délai du 30 juin 2024¹⁴⁷.

¹⁴⁰ Art. 24 : «Les dispositions de l'article 14 de la Convention relatif au règlement des différends s'appliquent mutatis mutandis au présent Accord».

¹⁴¹ Convention cadre, art. 14.

¹⁴² TORRE-SCHAUB M., «La justice et justiciabilité climatique : état des lieux et apports de l'Accord de Paris», *Les perspectives d'avenir*, p. 108.

¹⁴³ MISONNE D., TORRE-SCHAUB M., ADAM A., «Chronique sur la justice climatique en Europe (2023)», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°138, 2024/2, pp. 429-476.

¹⁴⁴ Précisément dans les cas où le prétoire constitutionnel est accessible à toute personne. Voir par exemple, Bénin, art. 3 & 122 ; voir également, OUEDRAOGO D., «Le conseil constitutionnel burkinabè se met au diapason du droit vert», *Afrilex*, Février 2024, URL : https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2024/02/Djibrihina-Ouedraogo_note-de-jurisprudence-le-rappel-des-exigences-environnementales-par-le-Conseil-co.pdf

¹⁴⁵ RAINAUD A., «Les collectivités territoriales, l'Etat et les crises climatique et énergétique», in RAINAUD A., *Les collectivités territoriales face aux défis environnementaux, questions d'actualité*, Universités d'été de la décentralisation du GRALE, 2023, p.8.

¹⁴⁶ CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*.

¹⁴⁷ CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe*.



Dans une autre affaire *Lliuya v. RWE AG* dans laquelle un agriculteur péruvien demandait réparation du préjudice causé par une entreprise allemande, le juge d'une part, considère le changement climatique comme résultant de plusieurs émetteurs, n'autorisant donc pas l'établissement d'un lien linéaire de causalité et d'autre part, argumente qu'il n'existe pas encore un modèle juridique valide de répartition de la charge de réparation du préjudice entre ces émetteurs¹⁴⁸.

A l'inverse, dans l'espèce *L'Affaire du siècle* qui a opposé quatre organisations non gouvernementales¹⁴⁹ à l'Etat français, le juge a accédé à la demande de réparation¹⁵⁰. Si en premier lieu, il l'a limitée au paiement de un (1) euro symbolique pour le préjudice moral, en second lieu et suite à un complément d'instruction, il a admis la requête de faire cesser l'aggravation et de réparer le préjudice¹⁵¹. Le juge n'a pas prononcé d'astreinte¹⁵². L'affaire demeure pendante devant le Conseil d'Etat, illustration que la solution du juge du fond n'est pas satisfaisante pour les requérants.

En effet, un recours contentieux vise ultimement l'établissement d'une illégalité et d'une responsabilité¹⁵³. Le juge est amené à vérifier si le débiteur s'est acquitté de ses obligations de moyen ou tout au moins de son devoir de diligence (*duty of care*). La décision attendue consiste en des injonctions et/ou des réparations et en cas d'inexécution, le paiement d'astreinte. La question légitime qui subsiste est relative à la justification de la réticence renouvelée du juge administratif français à prononcer une astreinte pendant qu'il a conclu que sa décision n'est pas exécutée. Ces hésitations s'étendent à d'autres moyens tels que la qualité pour agir et la réalité du préjudice.

Comme l'on peut s'en apercevoir, si certaines décisions juridictionnelles ont révélé les limites du raisonnement et de certains concepts juridiques classiques face aux singularités du

¹⁴⁸ BOKONA WIIPA BONDJALI F., *op. cit.*, p.45 ; ONU Environnement, *L'état du contentieux climatique. Revue mondiale*, 2017, p. 35.

¹⁴⁹ L'association Oxfam France, l'association Notre Affaire À Tous, la Fondation pour la Nature et l'Homme, l'association Greenpeace France.

¹⁵⁰ Tribunal administratif de Paris, 3 février 2021, *L'Affaire du siècle*.

¹⁵¹ Tribunal administratif de Paris, 14 octobre 2021, *L'Affaire du siècle*, art. 2 : «*Il est enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO2eq*».

¹⁵² point 14 : «*Il n'y a pas lieu, en revanche, d'assortir cette injonction d'une astreinte*».

¹⁵³ Pour les affaires en responsabilité contre l'Etat et des collectivités territoriales en France, voir TA Montreuil, 25 juin 2019, n° 1802202 ; TA de Paris, 4 juillet 2019, n°1709333 ; TA Lyon, 26 septembre 2019, n° 1800362.



contentieux climatique qui soulève autant d'interrogations qu'il en résout¹⁵⁴, elles ont, dans le même instant, mis en exergue la criticité de l'agilité argumentative pour servir l'invocabilité.

2. La protection juridictionnelle de l'invocabilité

Dans son office de contrôle de l'action climatique, le juge a dû innover. Dans un premier temps, la condition de qualité et d'intérêt pour agir a été secouée¹⁵⁵. On le sait, en principe général, l'intérêt doit être personnel, direct et certain, caractères moins évidents en matière climatique. Dans une cause aussi collective que le climat, comment démontrer que l'on a un intérêt personnel ? La question est d'autant plus pertinente que le caractère collectif du droit en jeu peut laisser penser qu'il est sans titulaire précis. Le défi consiste donc à protéger le droit à jouir d'un climat vivable sans succomber au piège de l'action populaire.

A cet égard, les juges français ont adopté une interprétation restrictive de l'intérêt à agir. Ils fondent la recevabilité sur un degré particulier de vulnérabilité susceptible de justifier un intérêt public local. Dans l'affaire *Commune de Grande-Synthe*, tout en refusant au maire l'intérêt à agir en sa simple qualité de citoyen, le juge a considéré, pour admettre la qualité et l'intérêt à agir de la commune, sa proximité immédiate avec le littoral et ses caractéristiques physiques de polder qui l'exposent à des risques plus accrus et plus élevés d'inondation¹⁵⁶. Cette jurisprudence sera confirmée par l'arrêt n°R23/14348 du 18 juin 2024 de la Cour d'appel de Paris dans lequel le recours de la commune de Paris contre la société Total Energies SE a été jugée recevable, contrairement à celles des autres collectivités territoriales à qui la décision reproche de n'avoir pas démontré l'existence d'une «*atteinte ou d'un retentissement particulier du réchauffement climatique*» sur leur territoire. Concrètement, la simple exposition indistincte aux effets néfastes du phénomène global de changement climatique ne suffit pas à caractériser un intérêt public local justifiant un intérêt à agir¹⁵⁷. Par contre, aux USA la requête d'un groupe de jeunes contre le président Barack OBAMA a été jugée recevable en ce que les requérants,

¹⁵⁴ GASNIER P., «L'affaire du siècle : un jugement inédit soulevant autant de questions qu'il n'en résout», *Village de la Justice*, 19 février 2021, disponible sur <https://www.village-justice.com/articles/affaire-siecle-jugementinedit-soulevant-autant-questions-resout,38205.html>

¹⁵⁵ Voir TRUILHE E., HAUTEREAU-BOUTONNET M. (dir.), *Le procès environnemental. Du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, Rapport de recherche, 2019, pp. 41-57.

¹⁵⁶ CE, 19 novembre 2020, Commune de Grande-Synthe, Cons. 3 : «*eu égard à son niveau d'exposition aux risques découlant du phénomène de changement climatique et à leur incidence directe et certaine sur sa situation et les intérêts propres dont elle a la charge, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des décisions implicites attaquées*».

¹⁵⁷ Cour d'appel de Paris, Pôle 5, chambre 12, Arrêt n°R23/14348, 18 juin 2024, p.19, disponible via le lien <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/jurisprudence/265.pdf>



des jeunes de 11 à 19 ans, «*risquent d'être plus affectés par le changement climatique que d'autres segments plus âgés de la société*»¹⁵⁸.

Dans un second temps, survient le défi de caractérisation du préjudice. Classiquement, le préjudice doit être réel et un lien de causalité établi avec l'action ou l'inaction visée. Il ne doit être «*ni hypothétique ni abstrait*». Pour le changement climatique, il s'agit d'établir si les effets néfastes sont réels, actuels ou futurs. Dans l'affaire *Urgenda*, la réponse du juge néerlandais est sans équivoque. Il a confirmé l'actualité des effets négatifs du changement climatique en citant en exemple les «*heavy precipitations*» ; ce qui lui a permis d'admettre l'intérêt à agir de l'association¹⁵⁹. Ce fut également le cas dans l'espèce *Leghari c/ Fédération du Pakistan*, devant la Haute Cour de Lahore. Le juge pakistanais décrit les manifestations du changement climatique : «*les inondations et sécheresses sévères, qui ont levé des inquiétudes sérieuses sur la sécurité alimentaire et hydrique*»¹⁶⁰.

A l'effet d'éclairer sa décision, le juge se réfère aux données scientifiques¹⁶¹. Quant au lien de causalité entre le préjudice et l'action/inaction, sa détermination n'est pas moins délicate. Les effets des actions «*climaticides*» se diffusent dans l'espace et le temps. Il est dès lors nécessaire d'adopter une conception renouvelée «*de la cause et de l'effet*» et donc du raisonnement juridique. En conséquence, le jugement des affaires climatiques a nécessité une certaine subtilité. En effet, l'applicabilité directe du droit international du climat n'est guère évidente¹⁶². Pour certains juges, les engagements internationaux valant en principe à l'égard des Etats parties, ils ne devraient pas être invoqués par des tiers. La difficulté peut toutefois être résolue : l'illicéité peut être fondée plutôt sur le non-respect par l'Etat de ses engagements internationaux qui, au demeurant, constitue une violation d'une disposition constitutionnelle. C'est l'argumentaire adopté dans l'affaire *Urgenda*. C'est également ce qui ressort de la décision rendue par la CEDH contre la Suisse le 09 avril 2024¹⁶³ dans laquelle l'inaction

¹⁵⁸ Petition on District Court Oregon 2015, <https://www.ourchildrenstrust.org/us/federal-lawsuit/>

¹⁵⁹ «*the possibility of damages for those whose interests Urgenda represents, including current and future generations of Dutch nationals, is so great and concrete...*».

¹⁶⁰ Haute cour de Lahore, Ordonnance relative au changement climatique, 4 septembre 2015, W.P. n° 25501/2015, paragraphe 6.

¹⁶¹ La *Superior Court of Washington for King County* se réfère aux conclusions du *Washington State Department of Ecology* en matière de changement climatique ; dans l'affaire *Commune de Grande-Synthe*, le Conseil d'Etat a fait référence aux données publiées par le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) et le Haut Conseil pour le Climat. Les rapports du GIEC sont aussi mobilisés.

¹⁶² Telle ne fut pas la position du juge administratif français dans l'affaire *Commune de Grande-Synthe*. Pour lui, le droit international du climat est d'applicabilité directe, raison pour laquelle, dans les points 8 et 9, il évoque les règles applicables et se réfère aux articles de la CCNUCC (art. 2 & 3.1) et de l'Accord de Paris (art. 2 & 4).

¹⁶³ CEDH, 9 avril 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, req. n° 53600/20.



climatique a été assimilée à une violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art.8 de la CEDH), une atteinte aux droits de l'homme.

Face à ces obstacles d'ordre technique, il est nécessaire pour le juge d'innover afin de concrétiser le droit fondamental à un climat vivable dont dépendent d'autres droits. L'orientation en est donnée dans l'affaire *Leghari* sus-citée, dans laquelle le juge a relevé «*que nous devons avancer*». Les ajustements sont à la fois conceptuels et institutionnels. Sur le concept de l'intérêt à agir, dans une espèce relative au droit à la conservation par exemple, l'argumentaire peut être fondé sur une fiction juridique. Cette gymnastique est d'autant plus nécessaire que les bénéficiaires sont les générations futures, un groupe d'individus non encore nés et auquel ne peuvent être appliquées les conditions classiques. Pour résoudre la difficulté, certains auteurs proposent la fiction des générations futures, semblable à celle de l'enfant conçu en droit de la filiation¹⁶⁴.

Au plan institutionnel, il se met en place des chambres voire des juridictions spécialisées dite vertes¹⁶⁵. Le Kenya a par exemple adopté l'*Environment and Land Court Act no.19 of 2011* pour créer une Cour de l'environnement et du foncier, juridiction à compétence nationale. Cette dynamique s'avère catalytique dans la mesure où elle emporte une spécialisation des juges et une adaptation du droit processuel. Sous ces considérations, le droit à un climat vivable est promis à une protection plus vigoureuse.

¹⁶⁴ BASSABI N., «Quelle approche de législation pour une appropriation du développement durable en Afrique ?», *Revue africaine de droit de l'environnement*, n°7, 2022, pp. 33, 34.

¹⁶⁵ A titre d'illustration, il y a le Tribunal de l'environnement au Chili ; la Cour d'appel de Paris a créé au sein de son pôle économique une chambre dédiée aux *contentieux émergents* dont celui relatif à l'environnement ; cf *Le Monde* du 05 mars 2024, disponible sur l'URL : https://www.lemonde.fr/planete/article/2024/03/05/a-la-cour-d-appel-de-paris-une-nouvelle-chambre-pour-mieux-traiter-les-contentieux-environnementaux-lies-aux-grandes-entreprises_6220171_3244.html



Conclusion

La décentralisation de l'action climatique s'est traduite par la consécration explicite de la compétence des collectivités territoriales en la matière. Les normes de référence en la matière sont contenues dans la Convention Cadre des Nations sur le Changement Climatique et l'Accord de Paris. Les communautés économiques régionales africaines dont l'UEMOA et la CEDEAO ont adopté respectivement l'acte additionnel n°1/2008/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008 portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement (PCAÉ) et l'acte additionnel A/SA.4/12/08 portant politique environnementale de la CEDEAO le 19 décembre 2008. Au plan interne aux Etats, l'attribution explicite de compétences aux échelons infra nationaux d'administration s'est opérée soit à travers des textes à caractère général, souvent des lois cadres, des lois d'orientation ou des codes de l'environnement, soit à travers des lois spécifiques au changement climatique.

En sus, le cadre juridique reconnaît aux collectivités territoriales d'une part la prérogative de maîtrise d'ouvrage et d'autre part la personnalité juridique publique, en vertu desquelles elles sont en capacité d'exercer à la fois un pouvoir réglementaire et des recours juridictionnels, moyens nécessaires à l'exercice et à la protection de leurs compétences. L'effectivité de ce dessein décentralisateur est toutefois affaiblie par l'inadéquation des moyens opérationnels au nombre desquels figurent principalement le financement et l'exercice de recours juridictionnels.

En effet, le dispositif actuel de financement s'avère incompatible aux résultats quantitatifs et qualitatifs. Autant les ressources allouées sont insuffisantes autant la modalité de financement qui consiste en des subventions annuelles s'avère inappropriée pour une maîtrise d'ouvrage performante des investissements exigeants que requiert la résilience climatique. En outre, pendant que le contentieux climatique tend à devenir un instrument de conquête de la justice climatique mise à mal par l'inaction des Etats, en contresens, la jurisprudence se fait hésitante. Toutefois, le droit comparé fournit des espèces dans lesquelles l'agilité et la capacité d'innovation de certains juges ont administré la preuve que les barrières apparentes à la justiciabilité du droit du climat peuvent être surmontées. A cet égard, hormis le droit international du climat, le droit commun et la technique de la fiction juridique recèlent de ressources argumentatives mobilisables. Les législateurs et les juridictions compétentes africaines pourraient utilement s'en inspirer dans leurs offices respectifs.