

Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Αν θα θέλαμε όλοι να ελπίζουμε ότι η υγειονομική κρίση ανήκει στο παρελθόν και ότι η κρίση πληθωρισμού θα είναι προσωρινή, τα μηνύματα είναι λιγότερο αισιόδοξα για την κλιματική κρίση, εκτός αν υποκύψει κανείς στις σειρήνες της κλιματοσκεπτικιστικής συνωμοσιολογίας. Οι συνέπειες γίνονται ήδη αισθητές και οι προβλέψεις των επιστημονικών μοντέλων δεν επιτρέπουν κανέναν εφουσασμό. Τα κράτη κινητοποιούνται σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο για τη λήψη μέτρων που θα μπορούσαν να επιβραδύνουν την υπερθέρμανση του πλανήτη. Παρόλα αυτά, η πρόσφατη νομολογία ανά την υφήλιο αναδεικνύει ότι η υλοποίηση των υιοθετούμενων μέτρων συχνά χωλαίνει. Οι πολίτες στρέφονται, λοιπόν, αναγκαστικά στον δικαστή, ο οποίος καλείται να ελέγξει την αποτελεσματικότητά τους για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων¹. Σύμφωνα με την περσινή έκθεση του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών (UNEP), ο αριθμός των λεγόμενων «κλιματικών διαφορών» διπλασιάστηκε τα τελευταία πέντε χρόνια². Σε αυτό το πλαίσιο, η διοικητική δίκη μετατρέπεται σε έναν εναλλακτικό τρόπο επιδίωξης περιβαλλοντικών διεκδικήσεων τόσο από τους πολίτες όσο και από τις περιβαλλοντικές οργανώσεις³.

Από τη διατριβή επί υφηγεσία του Προέδρου Β. Σκουρή⁴ είναι γνωστό ότι τα συστήματα διοικητικής δικονομίας διακρίνο-

Ιωάννης Μιχάλης
Καθηγητής Δημοσίου
Δικαίου
Πανεπιστήμιο Le Mans,
Themis-UM

¹ A. Van Lang, *Protection de la qualité de l'air : de la transformation d'un droit gazeux en droit solide*, σχόλιο στην CE, 12.07.2017, *Association Les Amis de la Terre France*, RFDA 2017, σελ. 1135.

² UNEP, *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, DEL/2550/NA, Nairobi, διαθέσιμο στο [link](#).

³ Y. Aguila, *Petite typologie des actions climatiques contre l'État*, AJDA 2019, σελ. 1853.

⁴ W. Skouris, *Verletzenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozess*, 1979.

νται, αφενός, σε αυτά που κατά το γαλλικό πρότυπο αποσκοπούν στον έλεγχο της νομιμότητας και επιτρέπουν μια ευρεία πρόσβαση στον διοικητικό δικαστή και, αφετέρου, σε αυτά που κατά το γερμανικό πρότυπο ενδιαφέρονται πρωτίστως για την προστασία των δικαιωμάτων του προσφεύγοντος και η πρόσβαση στον δικαστή είναι περιορισμένη. Δεδομένου ότι δεν υπάρχει ατομικό δικαίωμα στην προστασία του περιβάλλοντος, η γερμανική διοικητική δικονομία αναγκάστηκε, υπό την πίεση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να επιφέρει νομοθετικές αλλαγές που διευκόλυναν τις προσφυγές των περιβαλλοντικών οργανώσεων⁵. Δόθηκε έτσι η εντύπωση ότι κυριαρχεί το γαλλικό μοντέλο που είναι το πιο πρόσφορο για την προστασία του περιβάλλοντος. Εντούτοις, η κλιματική κρίση απέδειξε ότι και η γαλλική δικονομία ήταν ανέτοιμη να την αντιμετωπίσει. Καθώς, όμως, παρά την υιοθέτηση ενός κώδικα, η γαλλική διοικητική δικονομία παραμένει ουσιαστικά νομολογιακού χαρακτήρα, οι μεταλλάξεις αυτές επήλθαν σταδιακά από τη νομολογία.

Τρεις υποθέσεις δρομολόγησαν κατά κύριο λόγο αυτές τις μεταλλάξεις. Η πρώτη αφορά μια αίτηση ακύρωσης που ασκήθηκε από την οργάνωση *Οι φίλοι της γης* κατά της άρνησης των αρμόδιων κυβερνητικών αρχών να λάβουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για να μειωθούν οι συγκεντρώσεις σωματιδιακών ρύπων εντός των στόχων που τίθενται από την οδηγία του 2008 για την ποιότητα του αέρα. Το Conseil d'État δέχθηκε το 2017 την αίτηση ακύρωσης και διέταξε τη λήψη των σχετικών μέτρων⁶ αλλά πέντε χρόνια μετά, το 2022, ο ίδιος δικαστής διαπίστωσε ότι η απόφασή του δεν είχε ακόμη εκτελεστεί⁷. Η δεύτερη υπόθεση αφορά την αίτηση ακύρωσης που ασκήθηκε από τη *Grande-Synthe*, έναν Δήμο στα προάστια της Δουνκέρκης, με την οποία ζητήθηκε να ακυρωθεί η άρνηση των αρμόδιων κυβερνητικών αρχών να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για να μειωθεί η εκπομπή αερίων του θερμοκηπίου. Το Conseil d'État δέχθηκε τελικά να ακυρώσει τις εν λόγω αρνήσεις ως αντίθετες στους στόχους που τέθηκαν από τον γαλλικό κώδικα ενέργειας (*code de l'énergie*), αλλά και τον σχετικό ευρωπαϊκό κανονισμό του 2018, διατάσσοντας και πάλι την υιοθέτηση των σχετικών μέτρων⁸. Η τρίτη υπόθεση, που έγινε γνωστή στα μέσα ενημέρωσης ως η «υπόθεση του αιώνα», σχετίζεται με μια προσφυγή αποζημίωσης διαφόρων περιβαλλοντικών οργανώσεων όπου το Διοικητικό Πρωτοδικείο του Παρισιού καταδίκασε το κράτος να καταβάλει μία συμβολική αποζημίωση ενός ευρώ, αλλά κυρίως να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να γίνει σεβαστή η πορεία μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου⁹.

Οι διαφορές αυτές έδωσαν την ευκαιρία στον Γάλλο διοικητικό δικαστή, αφενός, να υιοθετήσει διάφορες καινοτομίες ως προς τον πραγματοποιούμενο δικαστικό έλεγχο (I) και, αφετέρου, να ενδιαφερθεί περαιτέρω για τις προοπτικές εκτέλεσης των αποφάσεών του (II).

⁵ Χάριν συντομίας, ως επιτραπεί η παραπομπή σε: I. Michalis, *L'intérêt à agir dans le contentieux de l'annulation des actes administratifs, Étude comparée des droits français et allemand*, 2021, σελ. 389 επ.

⁶ CE, 12.07.2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254.

⁷ CE, 17.10.2022, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 428409.

⁸ CE, 19.11.2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301· CE, 01.07.2021, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301.

⁹ TA Paris, 03.02.2021, *Association Oxfam France*, n° 1904967· TA Paris, 14.10.2021, *Association Oxfam France*, n° 1904967.

I. ΟΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΤΟΥ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΟΥΜΕΝΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Προκειμένου να ανταποκριθεί στις προκλήσεις των κλιματικών διαφορών, ο Γάλλος διοικητικός δικαστής αναγκάστηκε να διευρύνει το αντικείμενο του ελέγχου του (1) και να του προσδώσει έναν εμπροσθοβαρή χαρακτήρα (2).

1. Η ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟΥ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Το ζήτημα σε τέτοιες περιπτώσεις συνήθως σχετίζεται με την ένταση του πραγματοποιούμενου ελέγχου. Πράγματι, ο Γάλλος δικαστής, σύμφωνα με μια γενικότερη τάση που διακρίνεται στη γαλλική διοικητική νομολογία¹⁰, δεν διστάζει να αναφερθεί σε επιστημονικά δεδομένα προκειμένου να μην περιοριστεί ο δικαστικός έλεγχος λόγω ύπαρξης τεχνικών κρίσεων και το ίδιο πράττει και στις κλιματικές διαφορές. Η διοίκηση δεν μπορεί πλέον να κρύβεται πίσω από τις τεχνικές κρίσεις ή τη διακριτική της ευχέρεια για να αποτρέψει τον δικαστικό έλεγχο¹¹. Ωστόσο, οι εξελίξεις δεν περιορίζονται σε αυτό το ζήτημα. Περαιτέρω καινοτομίες εντοπίζονται τόσο στις ακυρωτικές διαφορές, όσο και στις διαφορές αποζημίωσης.

Πρώτον, στις προαναφερθείσες ακυρωτικές διαφορές, το Conseil d'État δέχθηκε να ελέγξει την παράλειψη να ληφθούν τα απαραίτητα κανονιστικά μέτρα για να μειωθούν οι συγκεντρώσεις σωματιδιακών ρύπων και οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου. Με άλλα λόγια δέχθηκε ότι υπήρχε υποχρέωση να υιοθετηθούν τα εν λόγω μέτρα. Ήδη από το 1984 μπορεί, κατά τη γαλλική νομολογία, να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως κατά ενός διατάγματος, το οποίο παρότι μεταφέρει μια οδηγία στο εθνικό δίκαιο το κάνει ανεπαρκώς¹². Στην υπόθεση *Οι φίλοι της γης* πηγαίνει ένα βήμα παραπέρα και δέχεται ότι υπάρχει δικαστικός ελέγξιμη παράλειψη της διοίκησης να λάβει επιπλέον μέτρα για να τηρηθούν οι στόχοι που τέθηκαν από την οδηγία του 2008 για την ποιότητα του αέρα¹³. Στην δε υπόθεση *Grande-Synthe*, στοιχειοθετήθηκε παράλειψη της διοίκησης να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να συμμορφωθεί με το άρθρο L100-4 του κώδικα ενέργειας που θέτει τους προγραμματικούς στόχους της ενεργειακής πολιτικής. Σε αντίθεση με το Συνταγματικό Συμβούλιο που θεώρησε ότι η εν λόγω νομοθετική διάταξη αποτελεί, κατά το άρθρο 34 του γαλλικού Συντάγματος, μία προγραμματική διάταξη (*loi de programmation*) που θέτει απλά τους στόχους της κρατικής πολιτικής¹⁴, το Conseil d'État έκρινε ότι οι στόχοι αυτοί είναι δεσμευτικοί για τη διοίκηση. Η λύση δε αυτή βασίστηκε σε μία ερμηνεία της νομοθετικής διάταξης σύμφωνα με τους στόχους της Συμφωνίας του Παρισιού του 2015 για την κλιματική αλλαγή, μια διεθνή σύμβαση η οποία αν και δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα, με βάση την πάγια γαλλική δικονομία¹⁵, είναι καθοριστική για την ερμηνεία της θέλησης του νομοθέτη¹⁶. Στο σημείο αυτό είναι άμεση η επιρροή της νομολογίας

¹⁰ A. Jacquemet-Gauché, *Le juge administratif face aux connaissances scientifiques*, AJDA 2022, σελ. 443.

¹¹ S. Hoynck, *Προτάσεις στην CE*, 10.07.2020, *Association Les Amis de la Terre France*, RFDA 2020, σελ. 818.

¹² CE, 28.09.1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France*, n° 28467.

¹³ A. Perrin/M. Deffairi, *Le juge administratif, garant de la qualité de l'air*, σχόλιο στην CE, 12.07.2017, *Association Les Amis de la Terre France*, AJDA 2018, σελ. 167.

¹⁴ Cons. const., 2015-718 DC, 13.08.2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, § 10.

¹⁵ CE, Ass., 11 avril 2012, *GISTI*, n° 322326.

¹⁶ S. Hoynck, *Προτάσεις στην CE*, 19.11.2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301, *ArianeWeb*· J.-Ch. Rotoullié, *Le*

του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ήδη από το 2014 δέχεται ότι οι στόχοι της οδηγίας για την ποιότητα του αέρα είναι δεσμευτικοί ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα¹⁷. Από τη στιγμή δε που οι ευρωπαϊκοί ή οι νομοθετικοί στόχοι είναι δεσμευτικοί ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, είναι επόμενο να θεωρηθεί ότι υπάρχει δικαστικός ελέγξιμη υποχρέωση επίτευξης συγκεκριμένου αποτελέσματος.

Δεύτερον, σχετικά με τις διαφορές αποζημίωσης, στη λεγόμενη «υπόθεση του αιώνα», το Διοικητικό Πρωτοδικείο του Παρισιού δέχθηκε την αποκατάσταση της οικολογικής ζημίας στο διοικητικό δίκαιο. Ο γαλλικός αστικός κώδικας (άρθ. 1246 επ.) προβλέπει ότι οποιοσδήποτε έχει ένα απλό έννομο συμφέρον (ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή μια περιβαλλοντική οργάνωση) μπορεί να ζητήσει την αποκατάσταση κάθε ζημίας που προκαλείται στο οικοσύστημα. Η οικολογική ζημία αποκαθίσταται σύμφωνα με τον κώδικα πρωτίστως σε είδος, *in natura*. Ο ζημιώσας οφείλει συνεπώς να προβεί ο ίδιος στην αποκατάσταση κι μόνο αν αυτό δεν είναι εφικτό θα καταδικαστεί να καταβάλει στον προσφεύγοντα ένα χρηματικό ποσό. Στη λεγόμενη «υπόθεση του αιώνα» ο διοικητικός δικαστής δέχθηκε για πρώτη φορά, του νόμου μη διακρίνοντας, να εφαρμόσει απευθείας τις διατάξεις του αστικού κώδικα στις οικολογικές ζημίες που προκαλεί το κράτος. Ανοίγει έτσι ο δρόμος σε κάθε περιβαλλοντική οργάνωση που έχει έννομο συμφέρον να ζητήσει να αναγνωριστεί η ευθύνη του κράτους για μια οικολογική ζημία βάσει του αστικού κώδικα, τη στιγμή που μια κλασική προσφυγή αποζημίωσης θα ήταν απαράδεκτη λόγω έλλειψης προσωπικής ζημίας της περιβαλλοντικής οργάνωσης¹⁸. Οι δυνατότητες ελέγχου διευρύνονται και σε αυτό συμβάλλει, επίσης, και ο εμπροσθοβαρής χαρακτήρας του δικαστικού ελέγχου.

2. Ο ΕΜΠΡΟΣΘΟΒΑΡΗΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Στο μέτρο που κατά τη νομολογία οι στόχοι σχετικά με τα επίπεδα των ρύπων και την ποιότητα του αέρα είναι δεσμευτικοί, στην περίπτωση που προβλέπεται π.χ. ότι οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου πρέπει να μειωθούν στο μισό ως το 2030, τίθεται το ερώτημα εάν είναι δυνατόν ο διοικητικός δικαστής να ζητήσει από τους προσφεύγοντες να αναμένουν τη λήξη της προθεσμίας προτού προσφύγουν σε αυτόν για να ελέγξει αν επιτεύχθηκαν οι στόχοι. Το πρόβλημα είναι ότι στις κλιματικές διαφορές επιβάλλεται άμεση δράση, ώστε να μπορούμε να ελπίζουμε ότι στο μέλλον θα αποφευχθεί η πολύ μεγάλη αύξηση της θερμοκρασίας. Ο δικαστής δεν μπορεί, συνεπώς, να αναμένει την αποτυχία των στόχων για να επιβάλλει εκ των υστέρων τη διόρθωση των μέτρων που θα επέτρεπαν την επίτευξη τους¹⁹.

Καλείται, λοιπόν, ο δικαστής να ελέγξει όχι μόνο την επάρκεια των μέτρων που εφαρμόζονται

recours pour excès de pouvoir au service de la lutte contre le réchauffement climatique ?, σχόλιο στην CE, 19.11.2020, *Commune de Grande-Synthe*, DA, 2021, comm. 14.

¹⁷ ΔΕΕ, 19.11.2014, *ClientEarth*, C-404/13, § 30.

¹⁸ A. Van Lang/A. Perrin/M. Deffairi, *Le contentieux climatique devant le juge administratif*, σχόλιο στις CE, 19.11.2020, *Commune de Grande-Synthe* και *TA Paris*, 03.02.2021, *Association Oxfam France*, RFDA 2021, σελ. 747· H. Delzangles, *Le « contrôle de la trajectoire » et la carence de l'État français à lutter contre les changements climatiques*, *Retour sur les décisions Grande-Synthe en passant par l'Affaire du siècle*, AJDA 2021, σελ. 2115.

¹⁹ S. Hoynck, *Προτάσεις στην CE*, 19.11.2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301, ό.π.

σήμερα, αλλά και των μέτρων που θα εφαρμοστούν σε μία μελλοντική περίοδο. Συνήθως, βέβαια, ο δικαστής επεμβαίνει σε μία υπόθεση εκ των υστέρων. Εξετάζει το παρελθόν και ορίζει με τη δύναμη του δεδικασμένου τη δικαστική αλήθεια. Όμως, σε ορισμένες καταστάσεις επεμβαίνει και εκ των προτέρων²⁰, όπως για παράδειγμα στα πλαίσια της αρχής της πρόληψης της ρύπανσης²¹. Στην περίπτωση αυτή θα ορίσει και πάλι τη δικαστική αλήθεια, αλλά για το μέλλον, και αυτό μπορεί τόσο να τον επιβεβαιώσει όσο και να τον διαψεύσει²². Δεν μπορεί όμως αυτός ο κίνδυνος να αποτρέψει τον δικαστή να πραγματοποιήσει ένα εμπροσθοβαρή έλεγχο που είναι απαραίτητος στις κλιματικές διαφορές.

Η εξέλιξη αυτή έγινε ιδιαίτερα αισθητή στην απόφαση *Grande-Synthe*, όπου το Conseil d'État κλήθηκε το 2020 να ελέγξει την επάρκεια των μέτρων μείωσης των αερίων του θερμοκηπίου με ορίζοντα το 2030. Αν και το πλάνο προέβλεπε την επίτευξη των στόχων ως το 2030, διαφάνηκε ότι κατά το πρώτο διάστημα μεταξύ 2015 και 2018 τα ανώτατα όρια αερίων ξεπεράστηκαν. Για την επόμενη περίοδο μεταξύ 2019 και 2023 το πλάνο αναθεωρήθηκε, αλλά ο δικαστής διαπίστωσε ότι κάθε φορά η δραστικότερη μείωση αναβαλλόταν για τα επόμενα χρόνια, χωρίς ποτέ να επιτυγχάνονται οι στόχοι²³. Ενόψει της αδήριτης ανάγκης να επιβραδυνθεί η κλιματική αλλαγή, ο δικαστικός έλεγχος χρειάστηκε να στραφεί προς το μέλλον και να προσαρμοστεί στην ιδιαιτερότητα των ελεγχόμενων πράξεων. Το ζήτημα σε τέτοιου είδους διαφορές δεν είναι εάν λειτούργησε το πλάνο ή γιατί δεν λειτούργησε, αλλά εάν θα λειτουργήσει το 2030²⁴. Ο δικαστής καλείται λοιπόν να εκτιμήσει την αξιοπιστία της κλιματικής πολιτικής και να την αξιολογήσει εκ των προτέρων²⁵. Στην υπόθεση *Grande-Synthe* εξέδωσε αρχικά μια προδικαστική απόφαση ζητώντας περαιτέρω αποδείξεις ως προς τη συνοχή της πορείας μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου²⁶. Στη συνέχεια έκρινε ότι μόνο κατά την περίοδο της πανδημίας διαπιστώθηκε μείωση των εκπομπών του περιορισμού των οικονομικών δραστηριοτήτων, ενώ κατά τα λοιπά, παρά τις όποιες αμφιβολίες συνεπάγεται ο εμπροσθοβαρής έλεγχος, τίποτα δεν αφήνει να φανεί ότι η πορεία μείωσης των εκπομπών θα γίνει σεβαστή στη συνέχεια. Αυτό ήταν αρκετό για να ακυρωθεί η παράλειψη λήψης επιπλέον μέτρων²⁷. Δεν είναι υπερβολικό να συνδεθεί η εν λόγω εξέλιξη με τη γερμανική συνταγματική νομολογία για την ανάγκη προστασίας των μελλοντικών γενεών στις περιβαλλοντικές διαφορές²⁸, την οποία κάπως αδέξια προσπάθησε πρόσφατα να μιμηθεί το Γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο²⁹.

Οι συνέπειες αυτού του εμπροσθοβαρούς ελέγχου γίνονται ακόμη πιο απτές στις διαφορές

²⁰ P. Delvolvé, *Glissements*, RFDA 2014, σελ. 702.

²¹ CE, Ass., 12.07.2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, n° 344522.

²² S. Hoynck, *Προτάσεις στην CE*, 01.07.2021, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301, RFDA 2021, σελ. 777.

²³ CE, 19.11.2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301, § 15.

²⁴ S. Hoynck, *Προτάσεις στην CE*, 01.07.2021, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301, ό.π.

²⁵ H. Delzangles, *Le « contrôle de la trajectoire » et la carence de l'État français à lutter contre les changements climatiques*, ό.π.

²⁶ CE, 19.11.2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301

²⁷ CE, 01.07.2021, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301.

²⁸ BVerfG, 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, *Klimaschutz*.

²⁹ Cons. const., 2023-1066 QPC, 27.10.2023, *Association Meuse nature environnement et autres [Stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs]*, § 6.

αποζημίωσης. Στη λεγόμενη «υπόθεση του αιώνα», οι προσφεύγοντες στηρίχθηκαν στην απόφαση *Grande-Synthe*. Το Διοικητικό Πρωτοδικείο του Παρισιού έκρινε ότι το γεγονός ότι οι στόχοι μείωσης των αερίων μπορεί να επιτευχθούν τελικά το 2030 δεν αρκεί για να απαλλαγεί το κράτος από την ευθύνη του, καθώς η μη τήρηση της πορείας μείωσης των αερίων προκαλεί εντωμεταξύ μία βέβαιη ζημία από τις επιπλέον εκπομπές που σωρεύονται στην ατμόσφαιρα και παράγουν βλαπτικά αποτελέσματα για πάνω από 100 χρόνια³⁰.

Βέβαια δεν αρκεί να ακυρωθεί η παράλειψη λήψης επιπλέον μέτρων ή να διαπιστωθεί η ευθύνη για την οικολογική ζημία. Το κρίσιμο ζήτημα είναι η εκτέλεση των εν λόγω δικαστικών αποφάσεων.

II. ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Η εκτέλεση των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων απασχολεί χρόνια τη Γαλλία³¹ και διάφορα μέτρα λήφθηκαν προς αυτή την κατεύθυνση, αλλά οι κλιματικές αλλαγές ανέδειξαν την ανάγκη υπέρβασης των κλασικών εξουσιών του δικαστή (1), αλλά και την ανεπάρκεια των υαρχόντων μέσων (2).

1. Η ΥΠΕΡΒΑΣΗ ΤΩΝ ΚΛΑΣΙΚΩΝ ΕΞΟΥΣΙΩΝ

Σε αντίθεση με το ελληνικό δίκαιο, στο γαλλικό δίκαιο δεν χωρεί αναγκαστική εκτέλεση εναντίον των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Λόγω δε της γαλλικής ερμηνείας της διάκρισης των εξουσιών, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης της διοίκησης η μόνη λύση για τον προσφεύγοντα, μέχρι το τέλος του προηγούμενου αιώνα, ήταν να καταθέσει νέα προσφυγή. Ένας νόμος του 1995 έδωσε την εξουσία στον διοικητικό δικαστή, όταν αυτό είναι απαραίτητο για την εκτέλεση των αποφάσεών του, να δίνει επιταγές (*injonctions*) στη διοίκηση είτε να προβεί στην έκδοση μιας πράξης με ένα συγκεκριμένο περιεχόμενο³², είτε να εξετάσει εκ νέου το αίτημα του προσφεύγοντος³³. Εν ανάγκη, οι επιταγές αυτές μπορεί να συνοδεύονται και από χρηματικές ποινές (*astreintes*) εις βάρος της διοίκησης³⁴, οι οποίες επιβάλλονται επίσης σε περίπτωση μη συμμόρφωσης της διοίκησης³⁵. Το ζήτημα είναι ότι τα νομικά πλαίσια των επιταγών και των χρηματικών ποινών δεν ανταποκρίνονται στις ιδιαιτερότητες των κλιματικών διαφορών.

Στις διαφορές αυτές, γίνεται προφανές ότι έχει αλλοιωθεί ο χαρακτήρας των επιταγών. Αντί να είναι ένα παρακουληθηματικό μέτρο που αποσκοπεί στην εκτέλεση των αποφάσεων καθίσταται βασική επιδίωξη των προσφευγόντων που καταθέτουν την αίτηση ακύρωσης ή την προσφυγή αποζημίωσης με βασικό σκοπό να δοθεί εντολή στη διοίκηση να ληφθούν τα αναγκαία περιβαλλοντικά μέτρα³⁶. Η παρέκκλιση αυτή γίνεται αντιληπτή κυρίως στις αποζημιωτικές διαφορές που

³⁰ TA Paris, 03.02.2021, *Association Oxfam France*, n° 1904967, § 31.

³¹ Βλ. το πρόσφατο συνέδριο (24.10.2023) που οργανώθηκε από το Γαλλικό Συμβούλιο Επικρατείας: *60 ans d'exécution des décisions du juge administratif*, στο [link](#).

³² Άρθ. L911-1 του κώδικα διοικητικής δικαιοσύνης.

³³ Άρθ. L911-2 του κώδικα διοικητικής δικαιοσύνης.

³⁴ Άρθ. L911-3 του κώδικα διοικητικής δικαιοσύνης.

³⁵ Άρθ. L911-4 του κώδικα διοικητικής δικαιοσύνης.

³⁶ Βλ. αντί πολλών: A. Van Lang/A. Perrin/M. Deffairi, ό.π.

παύουν να έχουν ως αντικείμενο την αποκατάσταση της ζημίας. Ήδη από το 2015 σε μια προσφυγή αποζημίωσης λόγω μόλυνσης ενός βοσκοτόπου είχε γίνει δεκτό ότι στην περίπτωση που διαπιστώνεται ότι κατά τον χρόνο της εκδίκασης ο προσφεύγων συνεχίζει να υφίσταται τη ζημία, ο δικαστής μπορεί, καθ' υπέρβαση όσων προβλέπει ο νόμος, να διατάξει τη διοίκηση να θέσει τέρμα στη ζημιογόνο συμπεριφορά της³⁷. Το θέμα είναι ότι στη λεγόμενη «υπόθεση του αιώνα» η αποκατάσταση της ζημίας περνά σε δεύτερη μοίρα³⁸ (ζητήθηκε συμβολικά αποζημίωση ύψους μόλις ενός ευρώ) και το διακύβευμα είναι να δοθεί μια επιταγή προς τη διοίκηση που δεν θα αποσκοπεί στην εκτέλεση της δικαστικής απόφασης (ήτοι την εκταμίευση του ενός ευρώ), αλλά στην παύση της ζημίας. Με αυτό τον τρόπο, όμως, οι προσφυγές προσομοιάζουν περισσότερο σε άλλους τύπους προσφυγών, όπως η προσφυγή επί παραλείψει του άρθρου 265 ΣΛΕΕ ή κάποιες προσφυγές της γερμανικής διοικητικής δικονομίας (είτε η *Verpflichtungsklage* είτε η *Leistungsklage*) που είναι άγνωστες στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο.

Βέβαια, ακόμη κι αν δοθεί μια επιταγή προς τη διοίκηση δεν είναι σίγουρο ότι αυτή θα συμμορφωθεί. Για τον λόγο αυτό ο δικαστής μπορεί να επιβάλει στη διοίκηση χρηματική ποινή σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Και το κρίσιμο ερώτημα είναι *cui bono*³⁹; Κατά κύριο λόγο η χρηματική ποινή τίθεται προς όφελος του προσφεύγοντος και αυτό είναι απολύτως λογικό για τις ατομικές προσφυγές. Ο δικαστής, όμως, δεν θέλει να επιτρέψει έναν αδικαιολόγητο πλουτισμό των περιβαλλοντικών οργανώσεων που θα μπορούσαν να επωφεληθούν από τις παραλείψεις του κράτους για να αποκομίσουν σημαντικά έσοδα. Η εναλλακτική που τίθεται από τον νόμο είναι να επιβληθεί χρηματική ποινή προς όφελος του κράτους. Η απειλή και μόνο μιας τέτοιας ποινής είναι αποτελεσματική όταν πρόκειται για μια υποχρέωση συμμόρφωσης ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Όταν, όμως, υπόχρεος είναι το ίδιο το κράτος, η ποινή είναι αναποτελεσματική αν τα χρήματα πρόκειται να καταβληθούν από το κράτος στο κράτος. Το Συνταγματικό Συμβούλιο, όταν ρωτήθηκε παλαιότερα, απεφάνθη μόνο ότι όταν υπόχρεος είναι το κράτος δεν μπορεί να επιβληθεί χρηματική ποινή προς όφελος του κράτους⁴⁰. Από την πλευρά του, το Conseil d'État θεώρησε, χωρίς αυτό να προβλέπεται από τον νόμο, ότι στην περίπτωση αυτή η χρηματική ποινή μπορεί να επιβληθεί ακόμη και αυτεπαγγέλτως προς όφελος τρίτων, είτε ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου που είναι αυτόνομα έναντι του κράτους, είτε σε νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που έχουν σκοπούς που σχετίζονται με το αντικείμενο της δίκης⁴¹. Στην υπόθεση *Οι φίλοι της γης*, η ποινή της μη συμμόρφωσης της διοίκησης ανήλθε ήδη σε 30 εκατομμύρια ευρώ και αποδόθηκε σε διάφορα κρατικά ιδρύματα και αναγνωρισμένες περιβαλλοντικές

³⁷ CE, 27.07.2015, *Baey*, n° 367484.

³⁸ Βλ. αναλυτικά για το ζήτημα αυτό: A. Jacquemet-Gauché (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Bayonne, IFJD 2023× B. Plessix, *La responsabilité administrative de demain : vers un dépassement de sa fonction réparatrice ?*, DA 2023, n° 14.

³⁹ Cl. Malverti/C. Beauflis, *Une exécution sommaire*, σχόλιο σε CE, 10.07.2020, *Association Les Amis de la Terre France*, AJDA 2020, σελ. 1776.

⁴⁰ Cons. constit., 2014-455 QPC, 06.03.2015, *M. Jean de M.* [*Possibilité de verser une partie de l'astreinte prononcée par le juge administratif au budget de l'État*], § 5.

⁴¹ CE, Ass., 10.07.2020, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 428409.

οργανώσεις⁴², χωρίς να είναι πάντα βέβαιο ότι πρόκειται για τρίτα πρόσωπα οικονομικά αυτόνομα έναντι του κράτους⁴³.

Όταν, λοιπόν, υπόχρεος συμμόρφωσης είναι το κράτος, ο βασιλιάς είναι γυμνός ενώπιον του Βασιλικού Παλατιού⁴⁴ (όπως ονομάζεται το κτίριο όπου εδρεύει το Conseil d'État), γιατί τα υπάρχοντα μέσα εκτέλεσης είναι ανεπαρκή.

2. Η ΑΝΕΠΑΡΚΕΙΑ ΤΩΝ ΥΠΑΡΧΟΝΤΩΝ ΜΕΣΩΝ

Στις κλιματικές διαφορές οι προσφεύγοντες δεν ενδιαφέρονται ουσιαστικά για την ακύρωση μιας πράξης (ή παράλειψης) ή για την αποζημίωσή τους, αλλά για τη λήψη των μέτρων που θα αποτρέψουν την κλιματική καταστροφή. Οι κλασικές εξουσίες του διοικητικού δικαστή μόνο έμμεσα μπορούν όμως να επιτρέψουν ένα τέτοιο αποτέλεσμα. Οι επιταγές του δικαστή προς τη διοίκηση, που εισήχθησαν ως ένα μέσο εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων, καθίστανται εκ των πραγμάτων το κύριο αντικείμενο της δίκης. Ο Γάλλος διοικητικός δικαστής δεν θέλησε, όμως, να επιτρέψει μια τέτοια αλλοίωση που θα έθετε εν αμφιβόλω την κλασική διάκριση των προσφυγών στη διοικητική δικονομία. Σε μία πρόσφατη απόφαση του 2022 που αφορούσε ένα προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την αστική ευθύνη ενός Δήμου από την εκτέλεση ενός δημοσίου έργου, το Γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας απεφάνθη ότι σε μια τέτοια προσφυγή δεν μπορεί να ζητηθεί κατά κύριο λόγο κάτι άλλο πέρα από την αποζημίωση. Το αίτημα δε να δοθούν επιταγές στη διοίκηση σχετικά με την παύση της ζημίας μπορεί να είναι μόνο παρακολουθηματικό του κυρίου αιτήματος αποζημίωσης⁴⁵. Ενόψει όμως της νέας τροπής που έχει πάρει η δικονομία των κλιματικών διαφορών, η εμμονή στον παρακολουθηματικό χαρακτήρα φαντάζει τυπολατρική και παρωχημένη⁴⁶, πολλώ δε μάλλον που η επιταγή μπορεί να είναι τελικά ο μόνος αποτελεσματικός τρόπος αποκατάστασης μίας ζημίας. Όπως δε έδειξε η λεγόμενη «υπόθεση του αιώνα» οι προσφεύγοντες μπορούν κάλλιστα να εργαλειοποιήσουν την αποζημιωτική προσφυγή με ένα αίτημα συμβολικής αποζημίωσης ενός ευρώ.

Δεν σημαίνει, πάντως, ότι η επιταγή προς τη διοίκηση, έστω και παρακολουθηματικού χαρακτήρα, είναι πανάκεια για τις κλιματικές διαφορές. Στην υπόθεση *Οι φίλοι της γης*, ο διοικητικός δικαστής επέβαλε στην κυβέρνηση το 2017 να λάβει εντός εννέα μηνών τα απαραίτητα μέτρα για την επίτευξη των στόχων σχετικά με την ποιότητα του αέρα⁴⁷, αλλά η διοίκηση δεν συμμορφώθηκε. Το 2020 ο ίδιος δικαστής έθεσε εκ νέου προθεσμία έξι μηνών προβλέποντας παράλληλα μια

⁴² CE, 17.10.2022, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 428409.

⁴³ Βλ. τον σχολιασμό της απόφασης από την E. Dubus, *L'inefficacité des astreintes prononcées contre l'État en matière de lutte contre la pollution de l'air*, AJDA 2023, σελ. 295.

⁴⁴ Cl. Malverti, C. Beaufils, *Une exécution sommaire*, ό.π.

⁴⁵ CE, avis, 12.04.2022, *Société La Closerie*, n° 458176.

⁴⁶ Βλ. A. Meynaud-Zeroual, « Responsabilité et prohibition des injonctions à titre principal, Retour sur un supplice de Tantale », in : A. Jacquemet-Gauché (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, ό.π., σελ. 37× G. Pellissier, « L'injonction à titre principal : une hésitation non résolue », in : A. Jacquemet-Gauché (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, ό.π., σελ. 61.

⁴⁷ CE, 12.07.2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254.

κολοσσιαία χρηματική ποινή 10 εκατομμυρίων ευρώ ανά εξάμηνο καθυστέρησης⁴⁸, αλλά ούτε η απειλή αυτή την έπεισε να συμμορφωθεί με αποτέλεσμα να κληθεί να πληρώσει 10 εκατομμύρια ευρώ το 2021⁴⁹ και 20 εκατομμύρια ευρώ το 2022⁵⁰.

Όταν το ίδιο το κράτος είναι υπόχρεο εκτέλεσης τέτοιων αποφάσεων δεν υπάρχουν μαγικές λύσεις. Ο δικαστής μπορεί να διατάσσει τη διοίκηση να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος και να επιβάλλει χρηματικές ποινές, αλλά η διοίκηση μπορεί και πάλι να κωφεύει. Αυτό, όμως, δεν αποθαρρύνει τους προσφεύγοντες, διότι η αναγνώριση από τον δικαστή της παράλειψης της διοίκησης να υιοθετήσει τα κατάλληλα μέτρα μπορεί να είναι νομικά αδύναμη, αλλά πολιτικά μπορεί να αποδειχθεί χρήσιμη για τις διεκδικήσεις των περιβαλλοντικών οργανώσεων⁵¹. Άλλωστε, στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η πρακτική του *name and shame* ορισμένες φορές στην πράξη αποδείχθηκε πολύ πιο αποτελεσματική από πολλές δικαστικές αποφάσεις. Ακόμη λοιπόν κι αν είναι δύσκολο να αποδειχθεί η ύπαρξη ζημίας ή ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της μόλυνσης του περιβάλλοντος και της ζημίας⁵², οι προσφεύγοντες ελπίζουν ότι ο δικαστής θα αναγνωρίσει (και κατά συνέπεια θα αποδοκιμάσει) την παράλειψη της διοίκησης να λάβει τα απαραίτητα μέτρα προτού απορρίψει την προσφυγή.

Δεν μπορεί, όμως, να παραβλεφθεί το γεγονός ότι στο πεδίο των κλιματικών διαφορών παραποιούνται με αυτό τον τρόπο οι υπάρχουσες προσφυγές. Για τον λόγο αυτό, κάποιοι συγγραφείς πρότειναν την εκ νέου επέμβαση του νομοθέτη. Ο Yann Aguila πρότεινε τη δημιουργία ενός συνυπόρου του περιβάλλοντος, μιας νέας ανεξάρτητης αρχής στα πρότυπα του *Ombudsman*⁵³. Η δε Anne Jacquemet-Gauché πρότεινε τη νομοθετική δημιουργία ενός νέου τύπου προσφυγής που θα επιτρέπει στον προσφεύγοντα να ζητήσει από τον διοικητικό δικαστή να διαπιστώσει την ύπαρξη ενός σφάλματος της διοίκησης χωρίς να χρειάζεται να προβεί σε επίκληση ζημίας ή να ψάξει να εντοπίσει μια ακυρωτέα παράλειψη⁵⁴.

Εν αναμονή μιας ενδεχόμενης νομοθετικής παρέμβασης, το Conseil d'État προχωρά σε περιορισμένες μεταλλάξεις του δικαστικού ελέγχου επιβεβαιώνοντας τα λόγια του Raymond Odent, ενός πρώην προέδρου του δικαιοδοτικού του τμήματος που είχε γράψει στο εγχειρίδιό του διοικητικής δικονομίας ότι κάθε φορά που είναι απαραίτητο να διεξαχθεί ο δικαστικός έλεγχος, το Conseil d'État ξέρει να αναπτύσσει την κατάλληλη τεχνική⁵⁵. □

⁴⁸ CE, Ass., 10.07.2020, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 428409.

⁴⁹ CE, 04.08.2021, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 428409.

⁵⁰ CE, 17.10.2022, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 428409.

⁵¹ Βλ. Th. Ducharme, « Le recours à la responsabilité administrative en temps de crise », in : X. Dupré de Boulois/X. Philippe (dir.), *Gouverner et juger en période de crise*, 2022, σελ. 265.

⁵² Στο ζήτημα αυτό η πρόσφατη νομολογία αποδεικνύεται πολύ πιο ευέλικτη. Βλ. ενδεικτικά, TA Paris, 16.06.2023, n° 2019924 και τους σχολιασμούς Th. Ducharme, *Pollution de l'air et responsabilité : enfin une indemnisation*, JCP A 2023, n° 2306· και S. Brimo, *Sur un air nouveau ?*, AJDA, 2023, σελ. 1406.

⁵³ Y. Aguila, *Petite typologie des actions climatiques contre l'État*, ό.π.

⁵⁴ A. Jacquemet-Gauché, *Pour la consécration législative d'une action en reconnaissance de faute*, RFDA 2023, σελ. 519.

⁵⁵ R. Odent, *Cours de contentieux administratif*, επανέκδ. 2007, τ. 2, σελ. 568.