



OBSERVATOIRE SUR LE CONTENTIEUX EUROPEEN DES DROIT DE L'HOMME 2/2024

1. ARRÊT VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHEIZ ET AUTRES (GRANDE CHAMBRE) DU 9 AVRIL 2024 C. SUISSE

1. *Faits*

Les requérantes sont une association de droit suisse, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz (VKSS), créée pour promouvoir et mettre en œuvre des mesures effectives de protection du climat pour le compte de ses membres, ainsi que d'autres requérantes, toutes adhérentes de l'association. Leurs griefs concernent les problèmes allégués de santé, exacerbés lors des vagues de chaleur, affectant considérablement la vie, les conditions de vie et le bien-être. En novembre 2016 les requérantes saisirent le Conseil fédéral et d'autres autorités suisses chargées des questions environnementales et énergétiques, alléguant diverses omissions en matière de protection du climat et sollicitant une décision sur les mesures à prendre. Par une décision rendue en avril 2017, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) déclara l'action irrecevable, au motif que les requérantes poursuivaient un intérêt public général, n'étaient pas directement touchées dans leurs droits et ne pouvaient donc pas être considérées comme des victimes. Le 27 novembre 2018, le Tribunal administratif fédéral rejeta un recours formé par les requérantes. Il considéra notamment que les intéressées n'avaient pas prouvé avoir été touchées dans leurs droits différemment de la population générale. Par un arrêt rendu en 5 mai 2020, le Tribunal fédéral débouta les requérantes d'un recours qu'elles avaient formé. Il estima que les requérantes individuelles n'étaient pas suffisamment et directement touchées par les manquements allégués dans l'exercice du droit à la vie, garanti par la Constitution, ou du droit au respect de la vie privée et familiale, y compris du domicile pour pouvoir se prévaloir d'un intérêt digne de protection au sens de la loi fédérale sur la procédure administrative.

Devant la Cour EDH les requérantes, en invoquant les articles 2 et 8 de la CEDH, ont allégué divers manquements des autorités suisses relativement à l'atténuation du changement climatique. À cet égard, elles ont soutenu que l'État n'avait pas adopté une législation appropriée ni mis en place des mesures adéquates et suffisantes pour atteindre les objectifs en matière de lutte contre le changement climatique, comme le prévoyaient ses engagements internationaux. De plus, elles ont allégué de n'avoir pas eu accès à un tribunal au sens de l'article 6 par. 1 de la CEDH, en soutenant que les juridictions internes n'avaient pas répondu de manière adéquate à leurs demandes et avaient rendu des décisions arbitraires et attentatoires à leurs droits civils en ce qui concerne le manquement de l'État à prendre les

mesures nécessaires pour faire face aux effets néfastes du changement climatique. Enfin, les requérantes ont allégué une violation de l'article 13 (droit à un recours effectif), exposant qu'elles n'avaient pas disposé d'un recours interne effectif relativement à leurs griefs tirés des articles 2 et 8 de la CEDH.

2. Droit

La Cour tient à délimiter d'emblée le cadre interprétatif de l'affaire qui lui est présentée, tant par rapport à son objet que pour ce qui est de sa juridiction notamment par rapport aux émissions de « gas à effet de serre » (GES) en raison de biens importés de l'étranger (« émissions induites »). Quant à l'**objet** du contentieux, la Cour rappelle qu'en vertu du principe « *jura novit curia* », elle n'est pas tenue par les moyens de droit avancés par le requérant en vertu de la CEDH et qu'elle peut décider de la qualification juridique à donner aux faits d'un grief en examinant celui-ci sur le terrain d'articles ou de dispositions de la CEDH autres que ceux invoqués par le requérant. Sur la base du rapport d'une autorité compétente suisse en matière de GES, la Cour relève qu'une proportion importante de l'« empreinte carbone » de la Suisse est créée à l'étranger, car les importations constituent une proportion importante de la consommation totale du pays. Dès lors, pour la Cour, il serait difficile, sinon impossible, d'examiner la responsabilité de la Suisse à raison des effets de ses émissions de GES sur les droits des requérantes sans tenir compte des émissions générées par l'importation de biens et de produits de consommation. Et la Cour de conclure que le grief des requérantes relatif aux « émissions induites » relève de l'objet de l'affaire et que toute objection du gouvernement défendeur à cet égard doit être rejetée. Quant à l'exception de défaut de **juridiction** formulée par le Gouvernement, qui soutient qu'établir la juridiction quant aux émissions de GES produites à l'étranger irait trop loin et se heurterait à la nature même de la notion de juridiction au sens de la CEDH, la Cour estime que, même si cela comporte un aspect extraterritorial, le grief des requérantes relatif aux « émissions induites » ne soulève aucune question touchant à la juridiction de la Suisse à leur égard.

Invoquant les articles 2 et 8 de la CEDH, les requérantes pointent divers manquements, imputables aux autorités suisses, relativement à l'atténuation du changement climatique et en particulier des effets du réchauffement planétaire. Selon elles, pareille situation a des conséquences négatives à leur endroit. Ainsi, les requérantes individuelles soutiennent qu'en regard à leur âge et à leur sexe elles appartiennent à une catégorie vulnérable. Quant à la qualité de victime de l'association requérante, il a été soutenu que bien qu'elle jouisse de la personnalité morale l'association doit tout simplement être perçue comme un groupe d'individus, chacun d'entre eux subissant directement les effets des manquements de l'État défendeur. Compte tenu de l'importance des sujets à examiner dans la présente affaire, et qui déborde très largement les différentes questions à traiter dans le cas d'espèce, la Cour s'est livrée à titre liminaire à une sorte de reconstruction des principes généraux qui doivent s'appliquer à l'examen des aspects touchant principalement à la situation de l'urgence climatique. S'agissant d'affirmations de principe, ces aspects seront traités dans le cadre d'une autre contribution qui paraîtra par la suite. Dans ce même Observatoire.

Quant à l'aspect touchant à l'applicabilité de l'art. 2 de la CEDH en matière de protection de la « vie », la Cour rappelle avoir affirmé dans sa jurisprudence que cette disposition emporte une obligation positive procédurale pour ce qui est, notamment, des

activités dangereuses de nature à provoquer des catastrophes industrielles ou environnementales. Ainsi, selon la Cour,

« Les principes pertinents relatifs à l'article 2, dans la jurisprudence actuelle concernant la dégradation de l'environnement, ont en commun l'idée que, pour qu'une obligation positive s'impose à l'État, il faut qu'il y ait une menace pour le droit à la vie » (par. 508).

Aussi a-t-elle ajouté ce qui suit.

« Il découle des principes généraux susmentionnés que les griefs concernant les manquements allégués de l'État à lutter contre le changement climatique entrent parfaitement dans la catégorie des affaires portant sur une activité qui, de par sa nature même, est susceptible de mettre en danger la vie d'un individu. En effet, les requérantes ont renvoyé la Cour à des données scientifiques incontestables qui montrent l'existence d'un lien entre le changement climatique et un risque accru de mortalité, en particulier parmi les catégories vulnérables dessus. À l'heure actuelle, rien dans les arguments présentés par le gouvernement défendeur ou les gouvernements intervenants ne vient remettre en question la pertinence et la fiabilité de ces éléments » (par. 509).

Toutefois la Cour a tenu à préciser que

« L'applicabilité de l'article 2 ne saurait toutefois opérer in abstracto de manière à protéger la population contre tout type de dommage environnemental pouvant résulter du changement climatique » (par. 511)

Et, donc

« Pour que l'article 2 trouve à s'appliquer dans le contexte d'une activité qui, de par sa nature même, est susceptible de mettre en danger la vie d'un individu, il doit exister un risque « réel et imminent » pour la vie. Cela peut donc s'étendre aux griefs tirés d'une action et/ou inaction de l'État face au changement climatique, notamment dans des circonstances telles que celles de la présente espèce, compte tenu de ce que le GIEC a fait le constat, associé à un degré de confiance élevé, que les personnes âgées sont « les plus à risque » de morbidité et de mortalité liées à la température » (Ibid).

Si, selon la Cour, il s'avère peut-être impossible d'élaborer une règle générale sur ce qui constitue un risque « réel et imminent » pour la vie, car cela dépend de l'appréciation qu'elle livre des circonstances propres à une affaire, le terme de risque « réel » correspond à la condition voulant qu'une menace grave, véritable et suffisamment vérifiable pèse sur la vie d'une personne. Quant à l'« imminence » d'un tel risque, elle implique un élément de proximité physique de la menace et de proximité temporelle de la menace.

En somme,

« Pour que l'article 2 trouve à s'appliquer à des griefs concernant l'action et/ou l'inaction de l'État face au changement climatique, il faut que soit établie l'existence d'un risque « réel et imminent » pour la vie. Dans le contexte du changement climatique, cette menace pour la vie doit cependant être appréhendée à la lumière du risque sérieux que les effets néfastes de ce phénomène, dont la fréquence et la gravité vont très probablement augmenter, ne soient inéluctables et irréversibles. Ainsi, le critère du risque « réel et imminent » peut être entendu comme renvoyant à une menace grave, véritable et suffisamment vérifiable pour la vie, comportant un élément de proximité matérielle et temporelle de la menace avec le dommage allégué par le requérant. Cela impliquera également que, lorsque la qualité de victime d'un requérant individuel aura été établie suivant les critères énoncés (...) ci-dessus, il sera possible de considérer qu'un risque sérieux de baisse notable de son espérance de vie dû au changement climatique doit aussi rendre l'article 2 applicable » (par.513).

En ce qui concerne l'applicabilité de l'article 8 de la CEDH aux faits de la cause, la Cour a développé l'argumentaire suivant.

« Selon la jurisprudence actuelle de la Cour, pour qu'un grief relatif à une atteinte à l'environnement puisse relever de l'article 8 de la Convention, il faut démontrer, premièrement, qu'il y a eu une « véritable ingérence » dans la jouissance par le requérant de sa vie privée ou familiale ou de son domicile et, deuxièmement, qu'un certain niveau de gravité a été atteint. En d'autres termes, il s'agit d'établir que l'atteinte alléguée à l'environnement présente un niveau de gravité tel qu'elle a eu un effet suffisamment dommageable sur la jouissance par le requérant de son droit au respect de sa vie privée ou familiale ou de son domicile » (par. 514).

Quant à l'interprétation à donner à l'expression « véritable ingérence », la Cour tient à préciser ce qui suit :

- Cette expression se rapporte en pratique à l'existence d'un lien direct et immédiat entre, d'une part, l'atteinte alléguée à l'environnement et, d'autre part, la vie privée ou familiale ou le domicile du requérant.

- Dans ce contexte, la dégradation générale de l'environnement ne suffit pas ; il doit y avoir un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne.

- En ce qui concerne la gravité de l'ingérence, pour tomber sous le coup de l'article 8, les effets négatifs d'une pollution environnementale doivent atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative et dépend de l'ensemble des circonstances de la cause, notamment de l'intensité et de la durée des nuisances ainsi que de leurs conséquences physiques ou mentales sur la santé ou la qualité de vie de l'intéressé.

- De plus, les atteintes au droit au respect du domicile n'englobent pas seulement les atteintes matérielles ou corporelles, telles que l'entrée non autorisée dans le domicile d'une personne, mais aussi les atteintes immatérielles ou incorporelles, telles que les bruits, les émissions, les odeurs et autres ingérences. Si les atteintes sont graves, elles peuvent priver une personne de son droit au respect du domicile parce qu'elles l'empêchent de jouir de son domicile.

En poursuivant son raisonnement sur le degré de gravité des ingérences pouvant être invoquées, la Cour rappelle avoir indiqué ce qui suit.

« Il ne peut y avoir de grief défendable sous l'angle de l'article 8 lorsque le préjudice allégué est négligeable en regard des risques environnementaux inhérents à la vie dans n'importe quelle ville moderne. À l'inverse, une pollution environnementale grave peut affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile au point d'avoir un effet négatif sur sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre sa santé sérieusement en péril. De plus, la Cour a expliqué qu'il est souvent impossible de quantifier les effets de l'atteinte environnementale en cause dans chaque situation individuelle et de distinguer ces effets de l'influence d'autres facteurs pertinents, tels que l'âge, la profession ou le mode de vie de l'intéressé. Il en va de même pour une éventuelle dégradation de la qualité de vie, notion subjective qui ne se prête guère à une définition précise » (par. 517).

Dans le sillage de ces considérations, la Cour tient à préciser que, dans certains cas, le fait qu'une personne soit exposée à un risque environnemental grave peut suffire pour que l'article 8 trouve à s'appliquer.

Ainsi,

« À la lumière de ce qui précède et eu égard au lien de causalité entre, d'une part, les actions et/ou omissions de l'État en matière de changement climatique et, d'autre part, le dommage ou risque de dommage touchant des individus l'article 8 doit être considéré comme

englobant un droit pour les individus à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie » (par. 519).

La Cour ajoute, dans ce contexte, que la question de la « véritable ingérence » ou de l'existence d'un risque pertinent et suffisamment grave de nature à rendre l'article 8 applicable dépend pour l'essentiel de l'évaluation de critères semblables à ceux énoncés au sujet de la qualité de victime des individus, ou à propos de la qualité pour agir des associations. De ce fait, ces critères sont donc déterminants pour établir si les droits protégés par l'article 8 sont en jeu et si cette disposition trouve à s'appliquer.

Faisant application de ces principes au cas d'espèce, la Cour a abordé la question relevant de l'article 8 et ensuite celle concernant l'article 2 de la CEDH. A cet égard, elle a traité successivement la situation de l'association requérante et, après, celle des requérantes individuelles.

Sur la base des critères qu'elle a énoncés au regard de l'article 8 de la CEDH, la Cour note que, selon ses statuts, l'association requérante est une association de droit suisse à but non lucratif qui a été créée pour promouvoir et mettre en œuvre pour le compte de ses membres des mesures effectives de protection du climat. La Cour note en particulier que l'association défend non seulement les intérêts de ses adhérentes, mais aussi ceux de la population en général et des générations futures, dans le but de garantir une protection efficace du climat. La Cour donc estime que

« L'association requérante a été légalement constituée, qu'elle a démontré qu'elle poursuivait un but spécifique, conforme à ses objectifs statutaires, dans la défense des droits fondamentaux de ses adhérentes et d'autres individus touchés contre les menaces liées au changement climatique au sein de l'État défendeur, et qu'elle était véritablement représentative et habilitée à agir pour le compte de personnes pouvant faire valoir de manière défendable que leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie tels que protégés par la Convention se trouvent exposés à des menaces ou conséquences néfastes spécifiques liées au changement climatique » (par. 524).

Par conséquent, la Cour considère que l'association requérante possède la nécessaire qualité pour agir dans la présente procédure et que l'article 8 trouve à s'appliquer dans le cadre de son grief.

En ce qui concerne la qualité à agir des requérantes individuelles, la Cour rappelle avoir énoncé deux critères fondamentaux permettant de reconnaître la qualité de victime à des personnes physiques dans le contexte du changement climatique : a) une exposition intense du requérant aux effets néfastes du changement climatique, et b) un besoin impérieux d'assurer la protection individuelle du requérant. La Cour ajoute que le seuil à partir duquel ces critères sont réputés satisfaits est particulièrement élevé. Or, en l'occurrence, la Cour estime que, s'il ressort indéniablement des faits de la cause que les requérantes en tant que personnes âgées appartiennent à une catégorie particulièrement sensible aux effets du changement climatique, cet élément ne suffirait pas en lui-même à justifier qu'on leur accorde la qualité de victime au regard des critères indiquées par la Cour. En effet,

« Il faudrait encore établir, pour chacune des requérantes, qu'est remplie l'exigence voulant qu'un niveau et une gravité particuliers caractérisent les conséquences négatives subies par l'intéressée, et notamment que celle-ci présente des vulnérabilités personnelles susceptibles de faire naître un besoin impérieux d'assurer sa protection individuelle » (par.531).

Ayant évalué la situation et le risques encourus *in concreto* par les requérantes individuelles, la Cour estime que si l'on peut admettre que :

« Les vagues de chaleur ont une incidence sur la qualité de vie des requérantes, les documents disponibles ne montrent pas que les intéressées aient été exposées aux effets néfastes du changement climatique ou qu'elles risquent à un moment quelconque à l'avenir de s'y trouver exposées dans une mesure propre à faire naître un besoin impérieux d'assurer leur protection individuelle, compte tenu en particulier du seuil élevé qui s'applique nécessairement à la réalisation des critères énoncés » (par 533).

Etr la Cour d'ajouter à cet égard que

« Nul ne peut affirmer que les requérantes aient souffert d'un problème de santé critique dont l'aggravation possible liée aux vagues de chaleur ne pourrait être atténuée par les mesures d'adaptation disponibles en Suisse ou au moyen de mesures raisonnables d'adaptation individuelle, face à l'intensité des vagues de chaleur qui frappent ce pays. Il convient également de rappeler que la Cour ne reconnaît qu'à titre exceptionnel la qualité de victime relativement à un risque futur et que les requérantes individuelles n'ont pas démontré l'existence de pareilles circonstances exceptionnelles à leur égard » (Ibid.).

De ce fait, selon la Cour, les requérantes individuelles ne remplissent pas les critères relatifs à la qualité de victime aux fins de l'article 34 de la Convention, leurs griefs étant irrecevables pour incompatibilité *ratione personae* avec les dispositions de la CEDH.

En définitive la Cour considère qu'il convient d'examiner le grief de l'association requérante sous l'angle du seul article 8, mais que dans son analyse jurisprudentielle elle tiendra aussi compte des principes qui ont été développés sous l'angle de l'article 2, lesquels sont très largement similaires à ceux énoncés sur le terrain de l'article 8 et, considérés avec ces derniers, offrent une base utile pour définir l'approche globale à appliquer en matière de changement climatique sur le terrain des deux dispositions.

Quant au fond, la Cour précise comme suit les principes généraux applicables en l'espèce. Elle souligne que, dans une large mesure, elle s'est basée sur les mêmes principes que ceux énoncés sous l'angle de l'article 2 lorsqu'elle a été appelée à examiner, sur le terrain de l'article 8, des affaires qui mettaient en jeu des questions environnementales. A cet égard, elle a relevé notamment les points suivants.

- « Les États sont tenus par une obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif pertinent visant à protéger de manière effective la vie et la santé humaines. Ils ont en particulier l'obligation de mettre en place une réglementation adaptée aux spécificités de l'activité en cause, notamment au niveau de risque qui pourrait en résulter. Il s'agit de régir l'autorisation, la mise en fonctionnement, l'exploitation, la sécurité et le contrôle de l'activité en question, ainsi que d'imposer à toute personne concernée par celle-ci l'adoption de mesures d'ordre pratique propres à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque d'être exposée aux dangers inhérents au domaine en cause » (par.538).

- « Les États sont également tenus d'appliquer concrètement et de manière effective le cadre ainsi mis en place. En effet, une réglementation ayant pour objet la protection des droits garantis n'a guère d'utilité si elle n'est pas dûment observée, la Convention visant à protéger des droits effectifs et non illusoire. Les mesures pertinentes doivent être appliquées en temps utile et de manière effective » (Ibid.).

- « Pour déterminer si l'État défendeur s'est acquitté de ses obligations positives, la Cour doit rechercher si, dans la manière d'élaborer et/ou de mettre en œuvre les mesures

pertinentes, il est resté dans les limites de sa marge d'appréciation. Dans les affaires liées à l'environnement, l'État doit jouir d'une marge d'appréciation étendue, en particulier pour ce qui est de l'aspect matériel » (Ibid.).

- « Le choix des moyens employés relève en principe de la marge d'appréciation de l'État ; le fait que l'État n'ait pas mis en œuvre une mesure déterminée prévue par le droit interne ne l'empêche pas de remplir son obligation positive d'une autre manière. On ne saurait imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif sans tenir compte, notamment, des choix opérationnels qu'elles doivent faire en termes de priorités et de ressources » (Ibid.).

- « S'il ne lui appartient pas de déterminer précisément ce qui aurait dû être fait, la Cour peut évaluer si les autorités ont abordé la question avec la diligence requise et pris en considération tous les intérêts concurrents » (Ibid.).

- « L'État est tenu par une obligation positive de donner accès aux informations essentielles qui sont de nature à permettre aux individus d'apprécier les risques pesant sur leur santé et leur vie » (Ibid.).

- « La Cour apprécie si l'État défendeur a satisfait à ses obligations positives en tenant compte des circonstances particulières de l'espèce. L'étendue des obligations positives pesant sur l'État au vu des circonstances particulières dépend de l'origine de la menace et de la mesure dans laquelle les risques sont susceptibles d'être atténués » (Ibid.).

Se plaçant ensuite sur le terrain de la marge d'appréciation à appliquer en l'occurrence, la Cour aborde la question des garanties procédurales dans les affaires environnementales qu'elle a examinées sous l'angle de l'article 8 de la CEDH. Elle souligne y avoir fréquemment étudié le processus décisionnel interne, en considérant les garanties procédurales dont disposaient les individus concernés comme un facteur particulièrement important pour déterminer si l'État défendeur n'avait pas outrepassé les limites de sa marge d'appréciation. Dans ce contexte, la Cour souligne avoir tenu compte en particulier des principes et éléments suivant :

- « Compte tenu de la complexité des questions liées à l'élaboration des politiques environnementales, le rôle de la Cour en la matière est principalement subsidiaire. La Cour doit donc commencer par rechercher si le processus décisionnel a été adéquat » (par. 539).

- « La Cour doit examiner l'ensemble des éléments procéduraux, notamment le type de politique ou de décision en jeu, la mesure dans laquelle les points de vue des individus ont été pris en compte tout au long du processus décisionnel, et les garanties procédurales disponibles » (Ibid.).

- « Lorsqu'il s'agit pour un État de traiter des questions complexes telles que celles touchant à la politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit nécessairement comporter la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées, de manière à permettre aux autorités de ménager un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu. Il n'en résulte pas pour autant que des décisions ne peuvent être prises qu'en présence de données exhaustives et vérifiables sur tous les aspects de la question à trancher. Ce qui importe, c'est que les effets des activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement et donc aux droits des individus protégés par la Convention puissent être prévus et évalués à l'avance » (Ibid.).

- « Le public doit avoir accès aux conclusions des études pertinentes, de manière à pouvoir évaluer le risque auquel il est exposé. De plus, dans certains cas, en s'appuyant sur la Convention d'Aarhus, la Cour a relevé l'obligation de faire en sorte qu'en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, imputable à des activités humaines ou due à

des causes naturelles, toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages qui sont en la possession d'une autorité publique soient diffusées immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées » (Ibid.).

- « Les personnes concernées doivent avoir la possibilité de protéger leurs intérêts dans le processus décisionnel en matière d'environnement, ce qui implique qu'elles soient en mesure de participer de manière effective à la procédure en cause et de faire examiner leurs arguments pertinents, même si la conception même du processus relève de la marge d'appréciation de l'État » (Ibid.).

Quant aux obligations positives des Etats dans le contexte du changement climatique, la Cour évalue ensuite le degré de marge d'appréciation à accorder aux Etats. Elle met l'accent sur le principe de subsidiarité, en soulignant qu'il incombe au premier chef aux autorités de garantir le respect des droits et libertés définis dans la CEDH, celles-ci disposant pour ce faire d'une marge d'appréciation soumise au contrôle de la Cour.

Aussi, la Cour estime-t-elle justifié de juger que la protection du climat doit se voir accorder un poids considérable dans la mise en balance de facteurs antagonistes. Ce,

« Eu égard en particulier aux données scientifiques relatives à l'incidence du changement climatique sur les droits conventionnels, à celles qui concernent l'urgence de la lutte contre les effets néfastes du changement climatique et la gravité des conséquences de ce phénomène, y compris le risque sérieux que celles-ci n'atteignent un point d'irréversibilité, ainsi qu'à la reconnaissance scientifique, politique et judiciaire de l'existence d'un lien entre les effets néfastes du changement climatique et la jouissance (de divers aspects) des droits fondamentaux » (par. 542).

C'est donc par rapport au degré d'engagement de l'Etat en faveur de la nécessaire lutte contre le changement climatique et ses effets néfastes et la fixation des buts et objectifs et le choix par l'Etat des moyens propres à atteindre ces objectifs que doit être appréciée l'étendue de la marge d'appréciation. En ce qui concerne en particulier le choix des moyens, il est évident que les Etats doivent se voir reconnaître une « ample marge d'appréciation ».

Quant au contenu des obligations positives à charge des Etats, la Cour développe ensuite un argumentaire qui doit servir de cadre pour les politiques à mener par les Etats contractants de la CEDH en matière environnementale. Ce cadre est le suivant.

- « Il y a longtemps que le champ de la protection assurée par l'article 8 de la Convention s'étend aux effets négatifs que des dommages ou risques de dommages environnementaux d'origines diverses entraînent sur la santé, le bien-être et la qualité de vie des personnes. De même, la Cour déduit de l'article 8 l'existence d'un droit pour les individus de bénéficier de la protection effective des autorités de l'État contre les effets négatifs graves sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie qui résultent des conséquences et risques néfastes liés au changement climatique » (pa. 544).

- « À cet égard, le devoir primordial de l'État est d'adopter, et d'appliquer effectivement et concrètement, une réglementation et des mesures aptes à atténuer les effets actuels et futurs, potentiellement irréversibles, du changement climatique. Cette obligation découle du lien de causalité existant entre le changement climatique et la jouissance des droits garantis par la Convention (...), et du fait que l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des droits de l'homme, appellent à interpréter et appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les garanties concrètes et effectives, et non pas théoriques et illusoire » (par. 545).

- Conformément aux engagements internationaux pris par les États membres, spécifiquement et eu égard aux données scientifiques convaincantes (...) « Les États contractants doivent mettre en place la réglementation et les mesures nécessaires pour prévenir une augmentation des concentrations de GES dans l'atmosphère terrestre et une élévation de la température moyenne de la planète à des niveaux qui pourraient avoir des répercussions graves et irréversibles sur les droits de l'homme, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que du domicile garanti par l'article 8 de la Convention » (par. 546).

- Dans le cadre des obligations assumées au niveau international, « Chaque État est appelé à définir sa propre trajectoire capable de lui faire atteindre la neutralité carbone, en fonction des sources et des niveaux d'émissions et de tout autre facteur pertinent relevant de sa juridiction » (par. 547).

De façon générale, la Cour est d'avis que

« Le respect effectif des droits protégés par l'article 8 de la Convention exige de chaque État contractant qu'il prenne des mesures en vue d'une réduction importante et progressive de ses niveaux d'émission de GES, aux fins d'atteindre la neutralité nette, en principe au cours des trois prochaines décennies. À cet égard, pour que les mesures soient efficaces, les pouvoirs publics sont tenus d'agir en temps utile et de manière appropriée et cohérente » (par. 548).

Et la Cour d'ajouter que, pour éviter de faire peser une charge disproportionnée sur les générations futures,

« Il faut prendre des mesures immédiatement et fixer des objectifs de réduction intermédiaires appropriés pour la période lors de laquelle la neutralité nette devra être atteinte. Ces mesures doivent tout d'abord être intégrées dans un cadre réglementaire contraignant au niveau national, puis être mises en œuvre adéquatement. Les objectifs et les calendriers pertinents doivent faire partie intégrante du cadre réglementaire interne et servir d'assise aux mesures d'atténuation générales et sectorielles » (par. 549).

Cela étant, toujours dans le cadre du principe de la marge d'appréciation incombant aux États, la Cour estime devoir rechercher si les autorités internes (législatives, exécutives ou judiciaires) ont dûment tenu compte de la nécessité de respecter un cadre précis, tel que :

- « Adopter des mesures générales précisant le calendrier à respecter pour parvenir à la neutralité carbone ainsi que le budget carbone total restant pour la période en question, ou toute autre méthode équivalente de quantification des futures émissions de GES, conformément à l'objectif primordial correspondant aux engagements nationaux et/ou mondiaux en matière d'atténuation du changement climatique » (par. 550).

- « Fixer des objectifs et trajectoires intermédiaires de réduction des émissions de GES (par secteur ou selon d'autres méthodes pertinentes) qui sont considérés comme aptes à permettre, en principe, d'atteindre les objectifs nationaux globaux de réduction des émissions de GES dans les délais fixés par les politiques nationales » (Ibid.).

- « Fournir des informations montrant si elles se sont dûment conformées aux objectifs pertinents de réduction des émissions de GES ou qu'elles s'y emploient » (Ibid.).

- « Actualiser les objectifs pertinents de réduction des émissions de GES avec la diligence requise et en se fondant sur les meilleures données disponibles » (Ibid.).

- « Agir en temps utile et de manière appropriée et cohérente dans l'élaboration et la mise en œuvre de la législation et des mesures pertinentes » (Ibid.).

La Cour souligne aussi qu'elle devra tenir compte de certaines garanties procédurales en ce qui concerne le processus décisionnel mis en place par l'État en matière de changement

climatique afin notamment que le public puisse avoir accès aux conclusions des études pertinentes, et ainsi évaluer le risque auquel il est exposé.

Appliquant ces principes au cas d'espèce la Cour observe, à titre liminaire, qu'elle va rechercher si l'État défendeur s'est acquitté de son obligation de mettre en place, et d'appliquer effectivement et concrètement, les mesures d'atténuation pertinentes. Après avoir examiné dans le détail la situation politique et législative existant à l'heure actuelle en Suisse, compte tenu notamment de la législation en vigueur par rapport à la situation concernant les émissions de GES à la lumière notamment du referendum de 2021 par lequel le peuple suisse a rejeté la révision d'une loi de 2011 en la matière, la Cour relève notamment que le référendum a laissé un vide législatif en ce qui concerne la période postérieure à 2020 que la Suisse a cherché de combler par une version partiellement révisée de la loi de 2011. Sur ce point, la Cour estime cependant que le texte en question ne contenait aucune disposition concernant la période postérieure à 2024, au mépris de l'obligation qui impose à l'État défendeur d'adopter des mesures générales précisant les mesures d'atténuation à prendre conformément à un calendrier pour la neutralité des émissions nettes. Selon la Cour, ces lacunes montrent que l'État défendeur a failli à son obligation positive découlant de l'article 8 de concevoir un cadre réglementaire fixant les buts et objectifs requis.

13. La Cour note par ailleurs que d'autres évolutions et initiatives de réglementation en matière de changement climatique sont néanmoins intervenues au niveau interne, par lesquels la Suisse a aligné sa politique climatique sur les engagements internationaux qu'elle avait pris dans le cadre d'accords internationaux. Ainsi, une nouvelle loi (non encore en vigueur) a été acceptée par referendum en juin 2023, loi qui a retenu le principe de l'objectif de zéro émission nette d'ici 2050 en prévoyant notamment une réduction « aussi importante que possible » des émissions de GES. Cela étant et compte tenu de la nécessité pour la Suisse de prendre de toute urgence des mesures face au changement climatique, la Cour estime avoir

« Du mal à admettre que la simple présence dans la loi sur le climat d'un engagement à adopter « suffisamment tôt » des mesures pratiques satisfasse à l'obligation pour l'État d'offrir, et d'appliquer dans les faits et concrètement, une protection effective des personnes relevant de sa juridiction contre les effets néfastes du changement climatique sur leur vie et leur santé » (par. 560).

En définitive la Cour estime qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 8 de la CEDH. Sa conclusion est la suivante.

« Le processus de mise en place par les autorités suisses du cadre réglementaire interne pertinent a comporté de graves lacunes, notamment un manquement desdites autorités à quantifier, au moyen d'un budget carbone ou d'une autre manière, les limites nationales applicables aux émissions de GES. En outre, la Cour a relevé que, de l'aveu des autorités compétentes, l'État n'avait pas atteint ses objectifs passés de réduction des émissions de GES. Faute d'avoir agi en temps utile et de manière appropriée et cohérente pour la conception, le développement et la mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire pertinent, l'État défendeur a outrepassé les limites de sa marge d'appréciation et manqué aux obligations positives qui lui incombaient en la matière » (par. 573).

3. *Bref commentaire*

L'arrêt en question aborde pour la première fois les thèmes liés aux conditions climatiques de notre planète, ce non seulement à partir de situations individuelles, mais en se

confrontant au thème de l'urgence climatique globale dérivant de l'augmentation, presque exponentielle, du niveau de pollution à cause principalement des gaz à effet de serre (GES) et par rapport à laquelle les Etats, et en l'occurrence la Suisse, seraient en défaut de porter remède. Un arrêt de cette nature, aux proportions inhabituelles et qui traite d'un thème qui intéresse au plus haut point l'opinion publique des Etats parties à la CEDH, appelle de toute évidence de la part des juristes, rompus aux arcanes de la chose européenne vue de Strasbourg, un intérêt soutenu.

Cet intérêt vise à la fois la structure de l'arrêt ainsi que ses choix jurisprudentiels, lesquels, semblent modifier en profondeur l'approche jurisprudentielle habituelle pour ce qui est des obligations assumées par les Etats au regard de l'intérêt à agir et du concept de victime dans le cadre du droit à la « vie privée », inscrit à l'article 8 de la CEDH. Parmi les nombreuses interrogations que peut susciter cet arrêt, deux méritent d'être relevées d'emblée.

La première interrogation concerne la structure même du texte et, surtout, une certaine « surabondance du droit » qui se matérialise par des reprises continues de principes et de règles à appliquer par les autorités de l'Etat concerné, et par tout autre Etat confronté à une situation similaire. Tout se passe comme si, de la sorte, la Cour entendait s'assurer vraiment que les principes et les règles qu'elle édicte sont bien compris par leurs destinataires. Toutefois, les redites outre à rendre l'analyse de l'argumentaire de la Cour parfois malaisée, semblent affaiblir un raisonnement, par ailleurs à la fois cohérent et d'une profondeur certaine.

La seconde interrogation se rapporte à une interprétation, nouvelle et novatrice concernant l'article 8 de la CEDH, et qui va soulever des questionnements ardues. Pareils questionnements visent les choix opérés en amont par les Etats, en tant que législateurs européens, lors de l'élaboration de la Convention EDH. Tout cela, évidemment, à l'aune d'un des principes fondateurs du système conventionnel : la compétence exclusive de la Cour en matière d'interprétation et d'application des normes de la Convention EDH (art. 32).

Quant à l'article 8, notamment au titre de la notion de « vie privée », ce qui semble pour le moins étrange est que la Cour ait écarté les griefs des requérantes individuelles, motif pris de ce que leurs situations respectives, au regard des effets du changement climatique prétendument subis, n'avaient pas enfreint la CEDH. Par contre, afin de conclure à la violation de l'article 8, la Cour a considéré que l'association requérante, au titre de ses membres individuels, avait subi un préjudice à cause de ces mêmes effets. Cela toutefois sans s'assurer, comme elle l'a fait pour les requérantes individuelles, si les membres de l'association avaient bien subi des préjudices selon les mêmes critères. Ces constatations posent, à n'en pas douter, des interrogations quant à la notion de « victime » potentielle et, surtout, à la possibilité pour une « personne morale », comme l'association requérante, de pouvoir être considérée comme victime elle-même pour des préjudices prétendument subis par ses membres.

Lesdits questionnements semblent trouver un écho aussi dans l'opinion, en partie dissidente, du juge britannique. D'autres aspects importants de cet arrêt, aux multiples arborescences, seront également abordés dans un commentaire ultérieur qui sera publié en juillet 2024.

MICHELE DE SALVIA