



Violations de la Convention européenne, faute de mise en œuvre de mesures suffisantes pour lutter contre le changement climatique

Dans son arrêt de **Grande Chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire [Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse](#) (requête n° 53600/20), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à la majorité de seize voix contre une, qu'il y a eu

violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme,

et, à l'unanimité,

violation de l'article 6 § 1 (accès à un tribunal).

L'affaire concerne une requête introduite par quatre femmes ainsi qu'une association suisse, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz. L'ensemble des membres de cette association sont des femmes âgées qui sont préoccupées par les conséquences du réchauffement climatique pour leur santé et leurs conditions de vie. Les requérantes considèrent que les autorités suisses, en dépit des obligations que leur impose la Convention, ne prennent pas des mesures suffisantes pour atténuer les effets du changement climatique.

La Cour dit que l'article 8 de la Convention consacre un droit à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur la vie, la santé, le bien-être et la qualité de vie.

Constatant cependant que les quatre requérantes individuelles ne remplissent pas les critères relatifs à la qualité de victime aux fins de l'article 34 de la Convention, elle déclare leurs griefs irrecevables. Elle considère en revanche que l'association requérante est habilitée à agir en justice (*locus standi*) face aux menaces liées au changement climatique au sein de l'État défendeur, 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 phénomène en question.

La Cour conclut que la Confédération suisse a manqué aux obligations (« obligations positives ») que la Convention lui imposait relativement au changement climatique. Le processus de mise en place du cadre réglementaire interne pertinent a comporté de graves lacunes, notamment un manquement des autorités suisses à quantifier, au moyen d'un budget carbone ou d'une autre manière, les limites nationales applicables aux émissions de gaz à effet de serre (GES). De plus, la Suisse n'a pas atteint ses objectifs passés de réduction des émissions de GES. Tout en reconnaissant que les autorités nationales jouissent d'une ample marge d'appréciation quant à l'application d'une législation et de mesures, la Cour constate à partir des éléments dont elle dispose que les autorités suisses n'ont pas agi en temps utile et de manière appropriée afin de concevoir, élaborer et mettre en œuvre la législation et les mesures pertinentes en l'espèce.

En outre, la Cour dit que l'article 6 § 1 de la Convention trouve à s'appliquer au grief de l'association requérante qui concerne la mise en œuvre effective des mesures d'atténuation prévues par le droit interne en vigueur. Elle constate que les juridictions suisses n'ont pas expliqué de façon

¹ Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

convaincante pourquoi elles ont estimé qu'il n'y avait pas lieu d'examiner le bien-fondé des griefs de l'association requérante. Lesdites juridictions n'ont pas tenu compte des données scientifiques incontestables concernant le changement climatique et n'ont pas pris au sérieux les griefs formulés.

Pour de plus amples informations, voir les [Questions-réponses sur les trois affaires de Grande Chambre concernant le changement climatique](#).

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#)).

Principaux faits

La première requérante est Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, une association de droit suisse qui a été créée pour promouvoir et mettre en œuvre des mesures effectives de protection du climat pour le compte de ses membres, à savoir plus de 2 000 femmes âgées (dont un tiers ont plus de 75 ans). Les autres requérantes sont quatre femmes, toutes adhérentes de l'association et âgées de plus de 80 ans, qui se plaignent de problèmes de santé exacerbés lors des vagues de chaleur, affectant considérablement leur vie, leurs conditions de vie et leur bien-être. La plus âgée des quatre, née en 1931, est décédée au cours de la procédure devant la Cour.

Le 25 novembre 2016, se fondant sur l'article 25a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, 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 (« actes matériels »). Par ailleurs, elles demandèrent aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'atteindre l'objectif fixé pour 2030 par l'[Accord de Paris de 2015 sur le climat](#) (COP21).

Par une décision du 25 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 DETEC estima également qu'à travers leur requête les intéressées avaient pour but général d'obtenir une réduction des émissions de CO₂ dans le monde, et pas seulement dans leur environnement immédiat.

Le 27 novembre 2018, le Tribunal administratif fédéral rejeta un recours formé par les requérantes. Il considéra que les femmes de plus de 75 ans n'étaient pas la seule catégorie de la population affectée par les effets du changement climatique et que les intéressées n'avaient pas prouvé avoir été touchées dans leurs droits différemment de la population générale.

Par un arrêt du 5 mai 2020, le Tribunal fédéral débouta les requérantes d'un recours qu'elles avaient formé le 21 janvier 2019. Il jugea 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 l'article 10 § 1 de la Constitution (article 2 de la Convention européenne) ou du droit au respect de la vie privée et familiale, y compris du domicile (article 8) pour pouvoir se prévaloir d'un intérêt digne de protection au sens de l'article 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative. Compte tenu de sa conclusion relative aux requérantes individuelles, le Tribunal fédéral ne trancha pas la question de savoir si l'association requérante avait qualité pour exercer un recours.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Les requérantes se plaignaient de divers manquements des autorités suisses relativement à l'atténuation du changement climatique – et en particulier des effets du réchauffement planétaire – qui, disaient-elles, avait des conséquences négatives sur leur vie, leurs conditions de vie et leur santé. Elles reprochaient à la Confédération suisse d'avoir manqué à l'obligation que lui faisait la Convention de protéger de manière effective la vie (article 2) et d'assurer le respect de leur vie

privée et familiale, y compris de leur domicile (article 8). À cet égard, elles alléguaient 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.

Elles se plaignaient en outre de n'avoir pas eu accès à un tribunal au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, affirmant 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 se plaignaient d'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 Convention.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 26 novembre 2020.

Le 17 mars 2021, elle a été communiquée au gouvernement suisse, assortie de questions posées par la Cour. Par ailleurs, la chambre a décidé de réserver à cette requête un traitement prioritaire, comme le permet l'article 41 du règlement de la Cour.

Le 26 avril 2022, la chambre à laquelle la requête avait été confiée s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre. Le président de la Cour a décidé que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, la présente espèce devait être attribuée à la même formation de la Grande Chambre que les affaires *Carême c. France* (requête n° 7189/21) et *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres* (requête n° 39371/20), qui avaient toutes deux également fait l'objet d'un dessaisissement au profit de la Grande Chambre.

Les gouvernements autrichien, irlandais, italien, letton, norvégien, portugais, roumain et slovaque sont intervenus dans la procédure écrite en qualité de tiers intervenants, de même que les personnes/entités énumérées dans la note en fin de texte¹.

Le gouvernement irlandais et le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) ont été autorisés à intervenir oralement dans la procédure en qualité de tiers intervenants.

Une [audience](#) s'est déroulée en public le 29 mars 2023.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Síofra O'Leary (Irlande), *présidente*,
Georges Ravarani (Luxembourg),
Marko Bošnjak (Slovénie),
Gabriele Kucsko-Stadlmayer (Autriche),
Pere Pastor Vilanova (Andorre),
Arnfinn Bårdsen (Norvège),
Pauliine Koskelo (Finlande),
Tim Eicke (Royaume-Uni),
Jovan Ilievski (Macédoine du Nord),
Darian Pavli (Albanie),
Raffaele Sabato (Italie),
Lorraine Schembri Orland (Malte),
Anja Seibert-Fohr (Allemagne),
Peeter Roosma (Estonie),
Ana Maria Guerra Martins (Portugal),
Mattias Guyomar (France),
Andreas Zünd (Suisse),

ainsi que de Søren Prebensen, greffier adjoint de la Grande Chambre.

Décision de la Cour

La Cour relève tout d'abord qu'elle ne peut connaître de questions liées au changement climatique que dans les limites de l'exercice de sa compétence, consistant aux termes de l'article 19 (institution de la Cour) de la Convention à assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la Convention et de ses protocoles. Toutefois, elle tient compte du fait que l'insuffisance de l'action passée de l'État pour lutter contre le changement climatique a pour effet d'aggraver les risques de conséquences négatives et les menaces – déjà reconnues par les États du monde entier – qui en découlent pour la jouissance des droits de l'homme. La situation présente met donc en jeu des conditions actuelles impérieuses, confirmées par les connaissances scientifiques, que la Cour, en tant qu'organe judiciaire chargé de faire respecter les droits de l'homme, ne peut méconnaître.

La Cour estime établie l'existence d'indications suffisamment fiables de ce que le changement climatique anthropique existe, qu'il représente actuellement et pour l'avenir une grave menace pour la jouissance des droits de l'homme garantis par la Convention, que les États en ont conscience et sont capables de prendre des mesures pour y faire face efficacement, que les risques pertinents devraient être moindres si le réchauffement est limité à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et si des mesures sont prises d'urgence. Elle observe que les efforts mondiaux actuels en matière d'atténuation ne suffisent pas pour assurer la réalisation de cet objectif. Par ailleurs, elle remarque que les obligations juridiques que la Convention impose aux États concernent les personnes vivant actuellement qui, au moment considéré, relèvent de la juridiction de telle ou telle Partie contractante, mais qu'il n'en reste pas moins clair que les générations futures risquent de supporter le fardeau croissant des conséquences des manquements et omissions d'aujourd'hui dans la lutte contre le changement climatique.

C'est dans ce contexte que la Cour a examiné la qualité de victime des requérantes individuelles, la qualité de l'association requérante pour saisir la justice (*locus standi*) et l'applicabilité des articles 2 et 8 de la Convention.

La Cour considère que pour pouvoir prétendre à la qualité de victime au regard de l'article 34 de la Convention, dans le cadre de griefs liés au changement climatique, un requérant individuel doit démontrer qu'il est personnellement et directement touché par l'action ou l'inaction des pouvoirs publics. Deux critères essentiels entrent alors en jeu : a) le requérant doit être exposé de manière intense aux effets néfastes du changement climatique, et b) il faut qu'il y ait un besoin impérieux d'assurer la protection individuelle du requérant. La Cour souligne que le seuil à partir duquel la qualité de victime peut être établie dans les affaires de changement climatique est particulièrement élevé, la Convention n'admettant pas les recours d'intérêt public (*actio popularis*). Après avoir soigneusement examiné la nature et l'objet des griefs des requérantes individuelles et les éléments qu'elles ont soumis, le niveau de probabilité des effets négatifs du changement climatique dans le temps, l'impact spécifique sur la vie, la santé ou le bien-être de chacune des requérantes, l'ampleur et la durée des effets néfastes, la portée du risque (localisé ou général), et la nature de la vulnérabilité de chacune, la Cour conclut que les quatre requérantes individuelles ne remplissent pas les critères relatifs à la qualité de victime aux fins de l'article 34 de la Convention. Elle déclare donc leurs griefs irrecevables.

Concernant la qualité pour agir des associations, la Cour juge que, compte tenu de la nature particulière du changement climatique, sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière, et de la nécessité de favoriser la répartition intergénérationnelle de l'effort, il est opportun d'autoriser une association à recourir à l'action en justice dans le domaine en question. L'exclusion des recours d'intérêt public (*actio popularis*) dans le cadre de la Convention exige toutefois que l'association

requérante remplisse un certain nombre de conditions – énoncées dans l’arrêt – pour pouvoir agir au nom de personnes physiques et introduire une requête pour manquement d’un État à prendre des mesures adéquates afin de protéger ces personnes des effets néfastes du changement climatique sur leur vie et leur santé. Le droit pour une association d’agir au nom de ses adhérents ou d’autres individus touchés dans le pays concerné n’est pas subordonné à une obligation distincte d’établir que les personnes au nom desquelles l’affaire a été portée devant la Cour satisferaient elles-mêmes aux conditions d’octroi de la qualité de victime qui s’appliquent aux personnes physiques.

Dans les circonstances de l’espèce, la Cour juge que l’association requérante remplit les critères pertinents et qu’elle possède la nécessaire qualité pour agir au nom de ses membres dans cette affaire. Elle juge également que l’article 8 trouve à s’appliquer dans le cadre de son grief.

Article 2

Eu égard à son constat selon lequel l’article 8 s’applique au grief de l’association requérante, la Cour décide de ne pas examiner l’affaire sur le terrain de l’article 2. Elle relève toutefois que les principes qui ont été développés sous l’angle de l’article 2 sont très largement similaires à ceux énoncés sur le terrain de l’article 8.

Article 8

La Cour juge que l’article 8 de la Convention englobe 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.

Dans ce contexte, le devoir primordial d’un État contactant est d’adopter, et d’appliquer 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. La Cour souligne qu’elle n’est compétente que pour interpréter les dispositions de la Convention et de ses Protocoles. Elle note toutefois que, conformément aux engagements internationaux pris par les États membres, spécifiquement au titre de la [Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques](#) (CCNUCC) et de l’[Accord de Paris de 2015 sur le climat](#), et eu égard aux informations scientifiques incontestables fournies, en particulier, par le [Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat](#) (GIEC), les États 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 protégés par l’article 8. Le respect effectif de ces droits exige des États qu’ils prennent des mesures pour réduire leurs niveaux d’émission de GES afin d’atteindre la neutralité nette, en principe au cours des trois prochaines décennies. À cet égard, il faut que les États mettent en place des objectifs et calendriers pertinents, lesquels doivent faire partie intégrante du cadre réglementaire interne et servir d’assise aux mesures d’atténuation.

Concernant le grief de l’association requérante dirigé contre la Suisse, la Cour constate que le processus de mise en place du cadre réglementaire interne pertinent a comporté de graves lacunes, notamment un manquement des autorités suisses 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 relève que la Suisse n’a pas atteint ses objectifs passés de réduction des émissions de GES. Les autorités suisses n’ont pas agi en temps utile et de manière appropriée afin de concevoir et de mettre en œuvre la législation et les mesures pertinentes, conformément aux obligations positives que l’article 8 de la Convention faisait peser sur elles dans le domaine du changement climatique.

La Confédération suisse a donc outrepassé les limites de sa marge d'appréciation et manqué aux obligations qui lui incombent en la matière. Partant, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

Article 6

La Cour dit que l'article 6 § 1 de la Convention trouve à s'appliquer au grief de l'association requérante pour autant qu'il concerne la mise en œuvre effective des mesures d'atténuation prévues par le droit en vigueur, et elle rappelle la pertinence particulière de l'action collective face au changement climatique. L'association requérante a la qualité de victime au regard de cette disposition, pour des raisons similaires à celles exposées sur le terrain de l'article 8, contrairement aux requérantes individuelles.

La Cour admet que les juridictions internes ont cherché à distinguer entre, d'une part, la question de la protection des droits individuels et, d'autre part, les recours d'intérêt public (*actio popularis*), car seule la protection des droits individuels est garantie par l'article 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative. Elle juge cependant que le rejet de l'action intentée par l'association requérante, d'abord par une autorité administrative (le DETEC), puis par des tribunaux internes, à deux niveaux de juridiction distincts, s'analyse en une atteinte au droit d'accès de l'intéressée à un tribunal.

La Cour considère que les juridictions internes n'ont pas expliqué de façon convaincante pourquoi elles ont estimé qu'il n'y avait pas lieu d'examiner le bien-fondé des griefs. Elles n'ont pas tenu compte des données scientifiques incontestables sur le changement climatique et n'ont pas pris au sérieux les griefs de l'association. En l'absence d'autres voies ou garanties légales, pour l'association requérante ou pour les requérantes individuelles/adhérentes de l'association, la Cour conclut à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Elle juge essentiel de souligner le rôle clé que les juridictions nationales jouent dans les litiges relatifs au changement climatique, dont témoigne la jurisprudence actuelle de certains États membres du Conseil de l'Europe, qui fait ressortir l'importance de l'accès à la justice dans ce domaine. La Cour dit en outre que, eu égard aux principes de responsabilité partagée et de subsidiarité, c'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux juridictions, qu'il incombe de veiller au respect des obligations découlant de la Convention.

Article 13

Compte tenu de ses conclusions sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour juge qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief de l'association requérante tiré de l'article 13 de la Convention.

Article 46 (force obligatoire et exécution des arrêts)

L'État défendeur reconnu responsable d'une violation de la Convention est tenu de choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à inscrire dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et de redresser la situation. Dans certaines affaires, la Cour a jugé utile d'indiquer le type de mesures, individuelles et/ou générales, que l'État concerné pourrait prendre pour mettre fin au problème à l'origine du constat de violation.

En l'espèce, eu égard à la complexité et à la nature des questions en jeu, la Cour constate qu'elle ne saurait se montrer précise ou prescriptive quant aux mesures à mettre en œuvre pour se conformer de manière effective au présent arrêt. Compte tenu de la marge d'appréciation qui est accordée à l'État dans le domaine en question, elle estime que la Confédération suisse, avec l'assistance du Comité des Ministres, est mieux placée qu'elle pour déterminer précisément les mesures à prendre. C'est donc au Comité des Ministres qu'il appartient de vérifier, à partir des informations fournies par

l'État défendeur, que les mesures visant à assurer que les autorités nationales se conforment aux exigences de la Convention, telles que clarifiées dans le présent arrêt, ont été adoptées.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la Suisse doit verser à l'association requérante 80 000 euros (EUR) pour frais et dépens. Il n'a pas été soumis de demande pour dommage ; la Cour n'alloue donc aucune somme à ce titre.

Opinion séparée

Le juge Eicke a exprimé une opinion en partie concordante et en partie dissidente dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt existe en anglais et français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les demandes des journalistes peuvent être formulées auprès de l'Unité de la presse par courriel ou téléphone.

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.

¹ La Haute-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme ; les rapporteurs spéciaux des Nations unies sur les produits toxiques et les droits de l'homme, et sur les droits de l'homme et l'environnement ; l'Experte indépendante chargée de promouvoir l'exercice par les personnes âgées de tous les droits de l'homme ; la Commission internationale de juristes (CIJ) et la section suisse de la CIJ (CIJ-CH) ; le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) ; le Réseau international pour les droits économiques, sociaux et culturels (ESCR-Net), qui a soumis des observations coordonnées ; le Centre des droits de l'homme de l'université de Gand ; les professeurs Evelyne Schmid et Véronique Boillet (université de Lausanne) ; les professeurs Sonia I. Seneviratne et Andreas Fischlin (École polytechnique fédérale de Zurich) ; Global Justice Clinic ; Climate Litigation Accelerator et le professeur Cristina Voigt (université d'Oslo) ; ClientEarth ; Our Children's Trust, Oxfam France et Oxfam International et ses affiliés (Oxfam) ; le groupe de membres de l'université de Berne (les professeurs Claus Beisbart, Thomas Frölicher, Martin Grosjean, Karin Ingold, Fortunat Joos, Jörg Künzli, C. Christoph Raible, Thomas Stocker, Ralph Winkler et Judith Wyttenbach, et les docteurs Ana M. Vicedo-Cabrera et Charlotte Blattner) ; le Centre de droit international de l'environnement et la docteure Margaretha Wewerinke-Singh ; le Centre Sabin de recherche sur le droit du changement climatique (Columbia Law School) ; et Germanwatch, Greenpeace Allemagne et Scientifiques pour l'avenir.