

L'urgence climatique accueillie à Strasbourg - L'arrêt des *Seniorinnen suisses* confirme l'obligation positive des États de lutter contre les effets néfastes graves du changement climatique, au sens de la C.E.D.H.

Jurisprudence - Droit de l'environnement

- Droits de l'homme - Respect de la vie privée - Environnement - Changement climatique - Gaz à effet de serre - Particularité du contentieux justifiant
- I. une approche spécifique - Répartition de l'effort entre les générations - Répartition des compétences entre les pouvoir législatif, exécutif et judiciaire - Obligations positives des États - Obligation d'adopter des mesures pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes du changement climatique. .
- Droits de l'homme - Respect de la vie privée - Environnement - Changement climatique - Action en justice - Intérêt - Personnes physiques - Niveau et
- II. gravité particuliers des atteintes à la santé - Absence de démonstration que les mesures d'adaptation disponibles en Suisse soient de nature à atténuer les atteintes subies - Irrecevabilité.
- Droits de l'homme - Respect de la vie privée - Environnement - Changement climatique - Action en justice - Personnes morales de droit privé - Critères
- III. - Particularités du contentieux climatique - Nature et étendue des activités - Représentativité.
- Droits de l'homme - Respect de la vie privée - Environnement - Changement climatique - Obligation des États - Marge d'appréciation - Contenu -
- IV. Obligations positives.
- Droits de l'homme - Procès équitable - Environnement - Changement climatique - Accès à la justice - Accès à un tribunal - Responsabilité de l'État -
- V. Principe de subsidiarité - Droits et obligations de caractère civil - Absence d'examen du fond par les juridictions nationales - Violation.
- VI. Droits de l'homme - Respect de la vie privée - Environnement - Changement climatique - Marge d'appréciation - Arrêt - Exécution.

L'urgence climatique accueillie à Strasbourg

L'arrêt des *Seniorinnen suisses* confirme l'obligation positive des États de lutter contre les effets néfastes graves du changement climatique, au sens de la C.E.D.H.

1. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme consacre un droit à la 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. C'est ce que vient de décider la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* du 9 avril 2024, qui fera date. Car, si une telle approche avait déjà été entérinée par des juridictions nationales, dont la Cour suprême néerlandaise (dans *Urgenda* [1]) et la Cour d'appel de Bruxelles (dans *Klimaatzaak* [2]), la position de Strasbourg n'était jusque-là pas encore connue. La Grande chambre innove également de manière radicale sur le plan procédural puisqu'elle ouvre le droit d'agir en justice devant son propre for aux associations ayant pour objet social la lutte contre le changement climatique, et en pose les conditions.

La présente analyse présente de manière succincte les enseignements inédits de cet arrêt qui sont susceptibles d'intéresser tous les praticiens, bien au-delà des seuls enjeux climatiques. C'est d'ailleurs en raison de l'importance et de la gravité des questions qui y étaient soulevées au regard de l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : la Convention) que la Grande chambre fut saisie [3].

La Grande chambre y apporte en effets des éléments neufs sur l'étendue de son contrôle juridictionnel ; sur la notion de victime au sens de la Convention ; sur le droit d'agir à Strasbourg pour certains collectifs ; sur le sens complémentaire à accorder désormais à l'article 8 de la Convention (et à son article 2) ; sur les bénéficiaires de cette obligation positive ainsi que du droit à une protection juridictionnelle effective en matière de climat ; sur son positionnement à l'égard du changement climatique et des preuves scientifiques y afférentes ; sur la distinction qu'elle compte opérer à l'avenir entre sa jurisprudence déjà établie en matière d'« environnement » et les nouvelles questions qui surgissent devant elle dans le champ climatique, à l'aune des droits humains.

2. Initiée en novembre 2020, confiée en avril 2022 à la Grande chambre, l'affaire aboutit le 9 avril 2024 en moins de quatre ans.

La Grande chambre prononça le même jour deux décisions d'irrecevabilité. L'une dans l'affaire *Duarte Agostinho* [4] portée par six jeunes ressortissants portugais qui assignaient devant la Cour non seulement le Portugal mais aussi trente-deux autres États du Conseil de l'Europe, dont la Belgique, sans même avoir introduit la moindre action devant les juridictions portugaises (*Duarte Agostinho et autres c. Portugal et trente-deux autres [déc.]*, [Gde ch.], n° 39371/20, paragraphes 58-60, 9 avril 2024). L'autre dans l'affaire *Carême* [5] portée par un ressortissant français, ancien maire de la commune de Grande-Synthe, cette même commune dont le nom est déjà associé à plusieurs arrêts du Conseil d'État français sur le changement climatique (*Carême c. France* [Gde ch.], n° 7189/21, 9 avril 2024).

L'arrêt *Verein Seniorinnen* ainsi que les deux décisions d'irrecevabilité aboutissent dans un contexte sensible car elles s'inscrivent dans un train de douze actions soumises à la Cour sur des questions proches, toutes évoquant le rôle des Etats et le changement climatique. La Cour avait préalablement ajourné l'examen de six affaires dans l'attente de ces arrêts de Grande chambre [6] et elle prononça dès décembre 2022 trois décisions d'irrecevabilité [7].

3. Après avoir épuisé les recours internes sans avoir jamais été véritablement entendues, c'est par une requête déposée contre la Confédération suisse qu'une association de femmes âgées et quatre ressortissantes suisses agissant individuellement saisirent la Haute Cour des droits de l'homme. Elles se plaignaient de diverses omissions des autorités suisses en matière d'atténuation du changement climatique et invoquaient la violation des articles 2

(droit à la vie), 6 (droit à un procès équitable/accès à un tribunal), 8 (droit au respect à la vie privée et familiale ainsi qu'au respect du domicile) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention. L'affaire fut très médiatisée et provoqua un engouement collectif, comme en témoigne le nombre d'intervenants à la procédure écrite. La plupart des requérantes, regroupées ou non au sein de l'association, présentent la particularité d'avoir plus de septante ans. L'association défend l'intérêt de ses membres mais aussi la population générale et même les générations futures, par diverses actions visant à promouvoir une protection efficace contre le changement climatique. L'association fut créée en solidarité avec les revendications des plus jeunes, ces jeunes qui firent la grève scolaire pour le climat, occupèrent les rues et se manifestèrent de diverses manières ces dernières années pour revendiquer une autre ambition et une autre justice climatique de la part des États.

4. Dans son arrêt du 9 avril 2024, la Cour déclare l'action de l'association recevable, mais elle déboute les quatre requérantes individuelles, parce qu'elles ne satisfont pas aux exigences permettant de bénéficier du statut de victime au sens de la Convention.

Elle conclut, à la majorité de ses dix-sept membres (par seize voix contre une), au manquement de la Suisse à ses obligations au regard de l'article 8 de la Convention, parce que les autorités suisses n'ont pas agi en temps utile et de manière adéquate contre le changement climatique.

La légèreté avec laquelle les instances juridictionnelles saisies en Suisse ont refusé de se pencher sur les griefs des requérantes mène au constat de violation de l'article 6 de la Convention, à l'unanimité.

I. Considérations générales de la Cour sur les litiges relatifs au changement climatique

5. La Cour pose une série de remarques liminaires sur la particularité du changement climatique afin de contextualiser et de baliser son interprétation inédite de la Convention. Car les avancées entérinées par la Cour européenne des droits de l'homme sur le plan de l'interprétation de la Convention et en matière climatique ont un prix.

La condition que la Cour se pose à elle-même est en effet de ne pas étendre ces avancées à l'ensemble du contentieux environnemental. Reste à voir si la restriction résistera à l'épreuve du temps, surtout lorsque les interprétations nouvelles prennent pour appui la Convention d'Aarhus [8] dont le champ d'interprétation est particulièrement large. C'est l'un des points qui suscitera nécessairement l'attention lors de prochains litiges.

Les litiges environnementaux sont plus simples, argue-t-elle, jusqu'à la caricature cependant, puisque la Cour les ramène à des questions locales associées à une source unique de dommage (paragraphes 415 et 424).

Par contraste, en matière de changement climatique, les caractéristiques et les circonstances principales seraient très différentes, tant en raison des causes de ce changement que des politiques associées : la source du dommage n'est ni unique ni spécifique (paragraphe 416) ; le CO² n'est pas toxique en lui-même à des niveaux de concentration normaux ; l'enchaînement d'effets n'est pas seulement complexe, il est aussi plus imprévisible d'un point de vue spatial et temporel que pour les autres émissions de toxiques polluants spécifiques (paragraphe 417) ; les sources d'émissions de gaz à effet de serre ne sont pas limitées à des activités spécifiques qui pourraient être qualifiées de dangereuses mais aux activités de base des sociétés humaines (paragraphe 418) ; on ne peut lutter contre le changement climatique, et stopper ce phénomène, par l'adoption de mesures spécifiques localisées ou limitées à un secteur donné, le changement climatique est un phénomène polycentrique (paragraphe 419) ; les politiques de lutte contre le changement climatique posent donc inévitablement des questions d'adaptation sociale et de répartition de l'effort entre les générations, ce qui concerne aussi bien les différentes générations de personnes vivant actuellement que les générations futures (paragraphe 419) ; 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, un risque particulièrement sérieux et justifiant plus encore l'existence d'une possibilité de contrôle juridictionnel (paragraphe 420).

Pour ces raisons et d'autres encore, la Grande chambre affirme la nécessité d'une voie nouvelle, qu'elle qualifie de plus adéquate, dont les conséquences se marqueront notamment sur la question de la causalité et ce, tant pour l'appréciation de la qualité de victime (et de son accès à la Cour) que pour l'appréciation des aspects matériels des obligations au regard de la Convention.

« 422. En raison de ces différences fondamentales, il ne serait ni satisfaisant ni opportun de transposer directement au domaine du changement climatique la jurisprudence existante en matière d'environnement. La Cour estime approprié d'adopter une approche qui reconnaisse et prenne en compte les particularités du phénomène en cause et qui soit ajustée à ses caractéristiques spécifiques. Ainsi, dans la présente espèce, tout en s'inspirant des principes énoncés dans sa jurisprudence, la Cour s'emploiera à élaborer une approche plus adéquate et adaptée des différentes questions que peut soulever le changement climatique au regard de la Convention ».

Pour adopter cette approche adéquate et adaptée, il lui faut, dit-elle encore, prendre en compte, d'une part, les éléments scientifiques actuels et en constante évolution qui établissent la nécessité de lutter contre ce phénomène et l'urgence d'agir face à ses effets négatifs, en particulier le risque grave que ceux-ci ne deviennent inéluctables et irréversibles, et, d'autre part, la reconnaissance scientifique, politique et judiciaire de l'existence d'un lien entre lesdits effets négatifs et la jouissance (de différents aspects) des droits de l'homme (paragraphe 435).

Toutefois, le lecteur remarquera que si voie nouvelle il y a, elle n'est nullement détachable de la jurisprudence environnementale de la même Cour, à laquelle la Grande chambre se réfère constamment et tout au long de l'arrêt, que ce soit pour conforter la logique du recours à l'article 8 comme siège des obligations positives des États en matière climatique (c'est bien déjà depuis longtemps le siège d'obligations positives des États en matière environnementale, paragraphes 435-436) ou même pour lier l'interprétation de la qualité de victime à l'applicabilité de cet article 8 (paragraphe 437).

Mais en matière climatique, « la spécificité de la question de la causalité est plus marquée » (paragraphe 439) et plus difficile car la Cour doit jongler entre des causes globales, d'une part, et l'essence des obligations pertinentes de l'État au sens de la Convention qui est de se préoccuper des risques de dommage pour les individus (paragraphe 439), dit la Cour.

6. L'arrêt offre l'occasion à la Cour d'adopter une position claire sur sa propre relation à la question du changement climatique, qui influencera inmanquablement les juridictions nationales.

Elle reçoit avec le plus grand sérieux la question climatique, « l'une des plus préoccupantes de notre époque » (paragraphe 410) et préoccupation commune de l'humanité (paragraphes 420 et 451).

Elle procède à l'analyse des questions soulevées en considérant comme 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, et que les efforts mondiaux actuels en matière d'atténuation ne suffisent pas pour assurer la réalisation de ce dernier objectif (paragraphe 436).

La Cour affirme aussi l'autorité particulière des rapports du GIEC.

« 429. (...) La Cour souligne l'importance particulière des rapports établis par le GIEC, groupe intergouvernemental d'experts indépendants qui a été créé aux fins de l'examen et de l'évaluation des données scientifiques relatives à ce phénomène. Ces rapports reposent sur une méthodologie exhaustive et rigoureuse, notamment en ce qui concerne le choix de la littérature, le processus d'examen et d'approbation desdits rapports, les mécanismes d'enquête et, si nécessaire, de correction d'éventuelles erreurs dans les rapports publiés. Ils fournissent des indications scientifiques sur le changement climatique aux niveaux régional et mondial, ses répercussions et les risques à venir, ainsi que sur les possibilités en matière d'adaptation et d'atténuation ».

7. L'un des apports majeurs de cet arrêt est l'affirmation d'un devoir primordial de l'État 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 (paragraphe 545), ceci au sens de l'article 8 de la Convention « qui 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 » (paragraphe 519).

« 545. En conséquence, l'obligation que l'article 8 impose à l'État est d'accomplir sa part afin d'assurer cette protection. 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, comme indiqué aux paragraphes 435 et 519 ci-dessus, 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 ».

II. L'étendue du contrôle juridictionnel de la Cour de Strasbourg

A. Le rôle du juge de Strasbourg à l'égard des choix posés par le législateur national

8. L'arrêt comporte d'autres remarques liminaires qui concernent la séparation des pouvoirs.

La Cour affirme le rôle crucial du législateur dans l'action climatique (paragraphe 411) et sa conscience du nécessaire respect du processus décisionnel démocratique, dont sont issues des mesures auxquelles sa propre action ne peut se substituer. Mais elle rappelle qu'elle fait tout autant partie du processus démocratique, de manière complémentaire, son rôle étant de vérifier la conformité des exigences légales à la Convention.

« 412. Une intervention juridictionnelle, y compris de la Cour, ne peut remplacer les mesures qui doivent être prises par les pouvoirs législatif et exécutif, ou fournir un substitut à celles-ci. Toutefois, la démocratie ne saurait être réduite à la volonté majoritaire des électeurs et des élus, au mépris des exigences de l'État de droit. La compétence des juridictions internes et de la Cour est donc complémentaire à ces processus démocratiques. La tâche du pouvoir judiciaire consiste à assurer le nécessaire contrôle de la conformité avec les exigences légales (etc.) ».

9. Dans l'affaire en cause, ce n'étaient pas uniquement des décisions de nature programmatique qui étaient contestées, mais les choix posés par le législateur suisse concernant sa propre ambition à l'égard du changement climatique. Des choix qui, de surcroît, n'avaient pas été aisément acquis. Une initiative citoyenne « pour les glaciers » de 2019 fut rejetée et remplacée par un « contre-projet indirect » devenu loi climat en 2022 avec le soutien du Parlement. Mais la nouvelle loi, en raison de l'opposition d'un parti et malgré la mobilisation de la société civile, fera encore l'objet d'un référendum ; elle sera maintenue par votation populaire le 18 juin 2023.

Était-il dès lors possible pour la Cour strasbourgeoise de se prononcer sur la légalité d'une telle législation suisse sur le climat, dont la naissance fut laborieuse et après tant d'atermoiements de nature politique ?

Confrontée à l'argument récurrent dans le contentieux climatique qu'est le risque d'atteinte à la séparation des pouvoirs et de gouvernement des juges, la Cour rappelle à plusieurs reprises son rôle subsidiaire et son constat déjà établi que les autorités nationales jouissent d'une légitimité démocratique directe et se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes pertinents.

Mais elle estime tout autant qu'elle reste dans son rôle qui est de vérifier le respect de la Convention. Puisque l'affaire en cause porte sur des droits et non de seuls choix politiques, de telles législations n'échappent pas à son contrôle.

« 450. Toutefois, cela n'exclut pas la possibilité que, lorsque des griefs portés devant la Cour concernent la politique de l'État relative à une question ayant une incidence sur les droits d'un individu ou groupe d'individus protégés par la Convention, il ne s'agisse plus simplement de choix politiques ou décisionnels mais de droit et de l'interprétation et de l'application de la Convention. En pareil cas, la Cour est compétente pour se prononcer, même si elle tient compte dans une large mesure du décideur national, des mesures résultant du processus démocratique en question et/ou du contrôle opéré par les juridictions internes. Il s'ensuit que la marge d'appréciation dont jouissent les autorités internes n'est pas illimitée et qu'elle va de pair avec un contrôle au niveau européen, opéré par la Cour, laquelle doit s'assurer que les effets produits par les mesures mises en place au niveau national sont compatibles avec la Convention ».

10. Si elle n'est elle-même compétente (et ce, à l'inverse des juridictions nationales - paragraphe 412) que pour contrôler le respect de la Convention (et non pas le respect des autres traités internationaux ou des obligations internationales qui ne découlent pas de la Convention), la Grande chambre affirme - comme elle en a coutume - la nécessité d'une approche dynamique et évolutive de celle-ci.

Cela signifie en clair qu'elle tiendra compte dans son jugement des avancées issues tant du consensus scientifique (les rapports du GIEC) que du consensus politique international (l'Accord de Paris de 2015 et la Convention-cadre de 1992), dans son appréciation du sens à donner à la Convention et à l'intensité des obligations qu'elle prescrit.

« 456. La Cour ne saurait ignorer l'existence d'éléments scientifiques très préoccupants et du consensus international croissant quant aux graves effets du changement climatique sur la jouissance des droits de l'homme (paragraphe 436 ci-dessus). Cette considération se rapporte en particulier au

consensus qui émane des mécanismes de droit international auxquels les États membres ont volontairement adhéré et aux obligations et engagements qu'ils ont ainsi contractés (*Demir et Baykara*, précité, paragraphes 85-86 ; comparer avec *Guberina c. Croatie*, n° 23682/13, paragraphe 92, 22 mars 2016), notamment au titre de l'Accord de Paris. La Cour doit garder à l'esprit ces éléments d'appréciation en opérant son analyse sous l'angle de la Convention (paragraphes 445-451 ci-dessus).

B. Ce que doit contenir une loi climat

11. Pour la Cour, la gravité du changement climatique réduit aussi la marge d'appréciation des États : « la Cour estime justifié de juger que la protection du climat doit se voir accorder un poids considérable dans la mise en balance de facteurs antagonistes » (paragraphe 542) et elle décide que « la nature et la gravité de la menace, ainsi que le consensus général quant aux enjeux liés à la réalisation de l'objectif primordial que constitue une protection effective du climat par la fixation d'objectifs globaux de réduction des émissions de G.E.S. conformément aux engagements pris par les parties contractantes en matière de neutralité carbone, appellent une marge d'appréciation réduite pour les États » (paragraphe 543).

12. Dans le contentieux déjà abondant devant les cours et tribunaux de pays du Conseil de l'Europe sur l'enjeu climatique, les États défendeurs tentent généralement d'affirmer que leur rôle n'est que minime face au danger climatique ou qu'il serait inadéquat de leur faire porter la responsabilité d'un phénomène mondial [9]. Mais, fondamentalement, pour la Cour, la réponse semble facile car ce qui est important et suffisant pour engager la responsabilité de l'État, c'est plutôt le constat que des mesures raisonnables que les autorités internes se sont abstenues de prendre auraient eu une chance réelle de changer le cours des événements ou d'atténuer le préjudice causé.

À l'instar du positionnement adopté par la Cour suprême des Pays-Bas [10], la Grande chambre s'appuie sur le concept onusien d'une responsabilité commune mais différenciée (reconnu par les trois traités mondiaux sur le changement climatique), dont il résulte que chacun des États doit faire « sa part », ceci par référence à l'argumentaire qu'elle développe elle-même - plutôt paradoxalement, car c'est une décision d'irrecevabilité - dans la décision *Agostinho*, ainsi qu'à l'aune de sa jurisprudence plus généraliste dans des affaires où des violations alléguées de droits protégés par la Convention mettaient en jeu la responsabilité conjointe de plusieurs États, chacun d'entre eux pouvant avoir à rendre des comptes à raison de sa part de responsabilité dans la violation en question. Elle y ajoute cependant une réserve de nature territoriale, qui méritera d'être commentée et à laquelle elle réduit (pour le moment) cette même responsabilité.

« 442. (...) Il s'ensuit que chaque État a sa propre part de responsabilité s'agissant de prendre des mesures pour faire face au changement climatique et que l'adoption de ces mesures est déterminée par les capacités propres de l'État concerné, et non par une action (ou omission) particulière de tout autre État (*Duarte Agostinho et autres*, décision précitée, paragraphes 202-203) (...).

443. (...) En effet, la juridiction au sens de l'article 1^{er} étant principalement territoriale, chaque État, dans le cadre de sa propre juridiction territoriale, a ses propres responsabilités en matière de changement climatique ».

13. La Cour va très loin dans son analyse du contenu matériel de l'obligation positive. Elle explique de manière précise la manière dont elle procédera à l'examen de la légalité du droit suisse en vigueur, insistant sur le caractère indispensable d'un « calendrier pour parvenir à la neutralité carbone » ou encore sur l'existence d'un « budget carbone total restant pour la période en question » (paragraphe 550). Le paragraphe en question se présente comme un véritable manuel pour le parfait législateur national en matière climatique.

Elle applique ensuite ce test aux faits de l'affaire en cause : l'État a-t-il ou non mis en place et effectivement mis en oeuvre des mesures d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre qui sont pertinentes (paragraphe 555). Elle observe toutefois des retards et des lacunes, même si elle reconnaît que « d'importants progrès sont à attendre de la loi sur le climat » (paragraphe 567). Elle conclut au manquement à la Convention au sens de l'article 8.

« 573-574. En conclusion, le processus mis 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 G.E.S. 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 G.E.S. (paragraphes 558-559 ci-dessus). Faute d'avoir agi en temps utile et de manière appropriée et cohérente pour la conception, le développement et la mise en oeuvre 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.

Les constats qui précèdent suffisent à la Cour pour conclure qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ».

C. La notion de victime au sens de la Convention

14. Concernant l'accès à la Cour, l'une des questions essentielles dont devait traiter la Cour dans l'affaire des *Seniorinnen* consistait à déterminer de quelle manière et dans quelle mesure les allégations sur l'existence d'un préjudice - qui serait lié à des actions et/ou omissions de l'État en matière de changement climatique et qui toucherait les droits conventionnels d'individus -, pouvaient être examinées sans que soit remise en cause l'exclusion de l'*actio popularis* dans le système de la Convention, ni que soit méconnue la nature de la fonction judiciaire de la Cour, qui est par définition réactive et non proactive (paragraphe 481).

15. La Cour clarifie la notion de victime climatique en interprétant dans un sens plus strict, pour ce qui concerne les individus, les conditions déjà posées par ou en vertu de l'article 34 de la Convention.

Elle admet elle-même que le seuil à atteindre pour satisfaire à ces critères est particulièrement élevé (paragraphe 488) et appellera un examen approfondi des circonstances concrètes de l'affaire, tenant dûment compte de circonstances telles que la situation prévalant au niveau local - un bassin hydrographique dont l'aménagement n'est pas encore adapté à la réalité du changement climatique ? - et l'existence de particularités et de vulnérabilités individuelles.

La Grande chambre définit de manière minutieuse le cahier de charge de la Cour pour l'examen de la recevabilité des futures requêtes.

Le statut de victime climatique sera reconnu aux conditions suivantes, pour ce qui concerne les individus et pour qu'ils soient entendus à Strasbourg : dans le cadre de griefs liés à un dommage ou un risque de dommage découlant de manquements supposés de l'État dans la lutte contre le changement climatique, un requérant doit démontrer qu'il a été personnellement et directement touché par les manquements qu'il dénonce. Il reviendra alors à la

Cour d'établir, à la lumière des principes relatifs aux questions de preuve exposés dans l'arrêt (paragraphe 427-430), les éléments suivants concernant la situation du requérant :

- a. le requérant doit être exposé de manière intense aux effets néfastes du changement climatique : un niveau et une gravité notables doivent caractériser les (risques de) conséquences négatives d'une action ou inaction des pouvoirs publics pour le requérant ; et
- b. il faut qu'il y ait un besoin impérieux d'assurer la protection individuelle du requérant, en raison de l'absence de mesures raisonnables ou adéquates de réduction du dommage.

16. Concernant le droit d'action des associations, plutôt que de serrer la vis, c'est l'inverse : la Cour ouvre les vannes, elle franchit le *Rubicon*.

Elle qui n'accueille pas souvent, sauf dans des circonstances alambiquées, l'action des associations, elle estime devoir procéder autrement, car les particularités du changement climatique sont telles qu'il devient très difficile pour les individus de porter seuls les revendications liées à cette problématique non seulement très particulière mais aussi très importante.

« 498. Les considérations particulières liées au changement climatique plaident pour que l'on reconnaisse aux associations la possibilité, sous certaines conditions, d'avoir qualité pour représenter devant la Cour les adhérents dont elles allèguent qu'ils ont été ou seront touchés dans leurs droits ».

Le *modus operandi* sera donc le suivant : afin de se voir reconnaître la qualité pour introduire en vertu de l'article 34 de la Convention une requête relative au manquement allégué d'un État contractant à prendre des mesures adéquates pour protéger les individus contre les effets néfastes du changement climatique sur la vie et la santé humaines, l'association en question doit :

- a. avoir été légalement constituée dans le pays concerné ou avoir la qualité pour agir dans ce pays,
- b. être en mesure de démontrer qu'elle poursuit un but spécifique, conforme à ses objectifs statutaires, dans la défense des droits fondamentaux de ses adhérents ou d'autres individus touchés dans le pays concerné, en se limitant ou non à l'action collective pour la protection de ces droits contre les menaces liées au changement climatique, et
- c. être en mesure de démontrer qu'elle peut être considérée comme véritablement représentative et habilitée à agir pour le compte d'adhérents ou d'autres individus touchés dans le pays concerné dont la vie, la santé ou le bien-être, tels que protégés par la Convention, se trouvent exposés à des menaces ou conséquences néfastes spécifiques liées au changement climatique.

Dans ce cadre, la Cour tiendra compte d'éléments tels que le but pour lequel l'association a été constituée, le caractère non lucratif de ses activités, la nature et l'étendue de ses activités dans le pays concerné, ses effectifs et sa représentativité, les principes et la transparence de sa gouvernance, et le point de savoir si, de manière générale, dans les circonstances particulières d'une affaire, l'octroi à l'association de la qualité pour agir sert l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

17. Une autre assouplissement concerne la relation entre l'association et ses membres : eu égard aux spécificités du recours à l'action en justice par une association en matière climatique, la qualité d'une association pour agir au nom de ses adhérents ou d'autres individus touchés dans le pays concerné ne sera pas subordonnée à une obligation distincte d'établir que les personnes au nom desquelles l'affaire a été portée devant la Cour auraient elles-mêmes satisfait aux conditions d'octroi de la qualité de victime qui s'appliquent aux personnes physiques dans le domaine du changement climatique.

18. Ces brèches révolutionnaires dans le système de la Convention s'inspirent de la Convention d'Aarhus, que la Cour cite tout en veillant à la ramener à un enjeu qu'elle considère comme différent et en quelque sorte plus technique, ce qui mérite là aussi l'analyse critique, puisque le principal objectif d'Aarhus (son but « profond », selon le vocabulaire usité dans la version française de l'arrêt) est bien de donner corps au « *droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être* » (article 1^{er} de la Convention d'Aarhus).

« 501. (...) La Cour juge pertinent de tenir compte de la Convention d'Aarhus, dont l'importance a déjà été relevée dans sa jurisprudence (*Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox - Collectif Stop Melox et Mox c. France* (déc.), n° 75218/01, 28 mars 2006). La Cour doit toutefois garder à l'esprit la différence qui existe entre, d'une part, la nature et le but profonds de la Convention d'Aarhus, qui visent à renforcer la participation du public aux affaires environnementales, et, d'autre part, ceux de la Convention, qui visent à protéger les droits fondamentaux de la personne humaine. Elle doit également tenir compte des spécificités qui caractérisent les litiges relatifs au changement climatique (paragraphe 410-422 ci-dessus) et de la différence qui existe entre ce phénomène et les problèmes environnementaux (traditionnels) plus linéaires et localisés pour lesquels la Convention d'Aarhus a été conçue. En outre, pour autant que cet instrument octroie aux associations une qualité pour agir très large dès lors qu'est présumée l'existence d'un effet sur le "public concerné" (pour autant que l'association concernée soit dûment établie en droit interne), la Cour doit avoir conscience que sa propre approche ne peut aboutir à une reconnaissance de l'*actio popularis* qui, en principe et selon la jurisprudence constante, n'est pas prévue dans le système de la Convention ».

19. Cette réserve réitérée témoigne, nous le supposons, de la manière dont la conviction de la majorité des membres de la Grande chambre a pu être obtenue : s'il s'agissait de lâcher du lest sur l'accès à la justice, ce ne serait qu'en matière climatique (en raison de ses particularités inédites dans le système de la Convention) et non pas en matière environnementale. Pourtant, l'assise de cette ouverture se trouve dans l'un des piliers incontournables du droit de l'environnement. Pour l'accès à la justice de Strasbourg, c'est la cause poursuivie qui sera déterminante. De belles discussions auront lieu à l'avenir concernant la question de savoir si une association constituée pour la défense de l'environnement et du climat poursuit bien et par évidence, même si ses statuts ne le disent pas, la défense de droits fondamentaux.

III. Le droit à un environnement sain

20. Dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen*, la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme évoque « les récentes initiatives internationales en faveur de la reconnaissance d'un droit fondamental à un environnement propre, sain et durable » (par référence notamment à la résolution onusienne de juillet 2022 [\[11\]](#)).

Si elle dit qu'il ne lui appartient pas de déterminer si « cette tendance générale à reconnaître un tel droit fait naître une obligation juridique spécifique », le sens précis de cette réserve semble se trouver dans la parenthèse : la Cour y répond à la Norvège en indiquant qu'elle ne se prononcera pas sur la question de savoir s'il s'agit là d'une nouvelle règle de droit international coutumier (paragraphe 448 et 372).

Par contre, elle indique qu'une telle évolution s'inscrit dans le cadre du droit international au regard duquel il lui revient d'apprécier les questions portées devant elles sur le terrain de la Convention [\[12\]](#).

IV. Le droit à une protection juridictionnelle effective

21. La Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal comprend non seulement le droit d'engager une action, mais aussi le droit à une « solution » juridictionnelle du litige. Cela découle du fait que le droit d'accès à un tribunal doit être « concret et effectif » et non pas théorique et illusoire (paragraphe 629). Elle s'étonne du fait que, tout au long de son parcours, l'action portée par les requérantes n'a jamais été examinée sur le fond des griefs, alors même qu'elle était de caractère hybride : certes, une part de cette action questionnait la légalité des choix posés par le législateur mais un autre volet concernait aussi les manquements dans l'application du droit interne, qui auraient mérités d'être entendus, d'autant plus que cette position s'inscrit dans une « logique » consacrée dans ce même arrêt : « la manière dont le changement climatique peut peser sur les droits de l'homme et, d'autre part, le besoin impérieux de faire face aux menaces que représente ce phénomène » (paragraphe 634). Elle réfute encore la conclusion des juridictions internes selon laquelle il resterait encore du temps pour empêcher le réchauffement climatique d'atteindre une limite critique (paragraphe 635), ce qui est contraire au constat scientifique et ceci alors même que l'existence même de cette urgence est reconnue par le gouvernement Suisse.

« 635. En effet, les données disponibles et les conclusions scientifiques relatives à l'urgence de lutter contre les effets négatifs du changement climatique, et notamment au risque grave que ces effets ne soient inéluctables et irréversibles, permettent de penser qu'il existait un besoin impérieux d'assurer la protection juridique des droits de l'homme face à une action supposément inadéquate des autorités pour contrer le changement climatique ».

La Grande chambre regrette que les juridictions internes n'aient pas tranché la question de la qualité pour agir de l'association requérante, qui méritait un examen séparé, indépendamment de leur position sur les griefs des requérantes individuelles. Les juridictions internes ne se sont pas penchées avec soin, « voire pas du tout », sur l'action intentée par l'association requérante. La Cour conclut que, pour autant que les griefs de l'association requérante relevaient du champ d'application de l'article 6, paragraphe 1^{er}, le droit d'accès de celle-ci à un tribunal a été restreint d'une manière et à un point tels qu'il s'en est trouvé atteint dans sa substance même (paragraphe 636).

22. L'on observera encore que la Cour apporte encore son soutien explicite aux juges nationaux en confirmant qu'ils sont bien dans leur rôle lorsqu'ils se prononcent sur les litiges portant sur le changement climatique et lorsqu'ils travaillent à assouplir l'accès à la justice en ce domaine (paragraphe 639).

Conclusions

KlimaSeniorinnen est un arrêt majeur de la Cour européenne des droits de l'homme, qui confirme l'ascension et la logique initiée près de dix ans plus tôt par l'affaire *Urgenda* aux Pays-Bas.

La Cour aurait pu sonner le coup d'arrêt, c'est tout l'inverse qu'elle a décidé, en prenant appui sur la Convention, sans s'apitoyer sur les termes qui ne s'y trouvent pas encore.

Les plaideurs ne pourront plus désormais affirmer que l'article 8 de la Convention ne concerne pas le changement climatique, bien au contraire : il devient le siège des obligations positives des États en matière climatique et ces obligations sont détaillées de manière très précise.

L'arrêt sera déterminant pour l'avenir du contentieux climatique en Europe, et donc aussi en Belgique. Quant aux associations, les voilà promues nouvelles gardiennes de la cause climatique à Strasbourg.

Delphine Misonne
Maître de recherches au F.N.R.S.
Professeure à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles

[\[1\]](#) Hoge Raad (Pays-Bas), arrêt du 20 décembre 2019, n° 19/00135 (*Urgenda*), *cette revue*, 2020, p. 1013 et obs. A. Adam, « La décision *Urgenda* de la Cour suprême des Pays-Bas : la science du climat au service des droits humains ».

[\[2\]](#) Bruxelles, 30 novembre 2023, *Klimaatzaak*, *cette revue*, 2024, p. 356 et obs. D. Philippe et I. Jeanmart, « À circonstances alarmantes décision exceptionnelle ! ».

Article 30 de la Convention : « Si l'affaire pendante devant une chambre soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses protocoles, ou si la solution d'une question peut conduire à une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour, la chambre peut, tant qu'elle n'a pas rendu son arrêt, se dessaisir au profit de la Grande chambre, à moins que l'une des parties ne s'y oppose ».

[\[3\]](#) Voyez *cette revue*, p. 1345.

[\[4\]](#) Voyez *cette revue*, p. 1340, avec les observations de M. Torre-Schaub.

[\[5\]](#) Voy. les références reprises sur la fiche thématique que la Cour consacre désormais spécialement au changement climatique, via Hudoc (<https://prd-echr.coe.int/fr/web/echr/factsheets>).

[\[6\]](#) *Idem*.

[\[7\]](#) Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (U.N.E.C.E.).

[\[8\]](#) Pour un aperçu, voy. notamment D. Misonne, M. Torre-Schaub et A. Adam, « Chroniques sur la justice climatique en Europe », *R.T.D.H.*, pour les années 2015-2022 (2022) et 2023 (2024).

[\[9\]](#) Voy. D. Misonne, « *Urgenda*, l'arrêt Colibri - Ou l'obligation de faire sa part dans la lutte contre le changement climatique », in *Les Grands arrêts inspirants de l'environnement*, D. Misonne et M.S. de Clippele, Larcier, 2024, pp. 102-116.

[\[10\]](#)

27/11/2024 10:09Publications | JLMBi - Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bxuxelles Informatisée

Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 juillet 2022, *Droit à un environnement propre, sain et durable*, A/RES/76/300, consultable via le lien :

[11]

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/442/78/pdf/n2244278.pdf>.

[12]

Voy. en ce sens l'opinion dissidente du juge Krenc dans l'affaire *Pavlov c. Russie* du 11 octobre 2022.