

La qualité de victime en matière climatique selon la CourEDH

Analyse (1/2) de l'Arrêt de la CourEDH [GC] 53600/20 du 9 avril 2024 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*).

Après plusieurs années de procédure, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu le 9 avril 2024 dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen et autres c. Suisse* l'un des arrêts les plus attendus des dernières décennies. Cet arrêt a été très commenté dans la presse suisse et internationale, avec des opinions couvrant un large spectre allant de la louange de son caractère novateur à son rejet total au motif qu'il représenterait un danger pour la démocratie. Ce premier commentaire s'intéresse aux aspects procéduraux de l'arrêt, plus particulièrement aux développements consacrés par la Cour à la qualité de victime des requérantes. Il propose aussi une réflexion sur la potentielle émergence d'une forme d'*actio popularis climatis* et ses implications pour la jurisprudence future. Enfin, la contribution revient sur certaines pistes pour la mise en œuvre de l'arrêt en procédure administrative suisse.

I. Introduction	232
II. Les faits pertinents et la procédure nationale	232
III. En droit	234
1. La qualité de victime dans le contexte de l'art. 8 CEDH	234
a) Les principes généraux	234
b) L'application au cas d'espèce	236
2. La qualité de victime dans le contexte de l'art. 6 CEDH	236
a) Les principes généraux	236
b) L'application au cas d'espèce	236
IV. Commentaire	237
1. L'exclusion de l' <i>actio popularis</i> : des droits pour toutes et tous, mais des voies pour qui ?	237
2. Les critères de légitimation des associations de protection du climat	239
3. La mise en œuvre en droit suisse	240
V. Conclusion	241

Citation:

FRÉDÉRIC BERNARD / ANTOINE DA RUGNA, La qualité de victime en matière climatique selon la CourEDH, *sui generis* 2024, p. 231

Frédéric Bernard, Professeur ordinaire de droit public, UNIGE (frederic.bernard@unige.ch). Antoine Da Rugna, Assistant de recherche et d'enseignement, UNIGE (antoine.darugna@unige.ch). Les auteurs remercient Morgane Ventura, chargée d'enseignement à l'UNINE, pour sa relecture minutieuse et ses suggestions précieuses.

DOI : <https://doi.org/10.21257/sg.268>

Ce(tte) œuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution – Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.

I. Introduction

- 1 L'affaire qui a donné lieu à l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* (ci-après : *KlimaSeniorinnen*)¹ est « hors normes » à plusieurs égards : elle a fait l'objet d'un dessaisissement de la chambre initialement saisie au profit de la Grande Chambre au sens de l'art. 30 CEDH²,³ elle a été sélectionnée avec deux autres affaires comme *leading cases* en matière climatique – affaires qui ont été confiées à la même formation de la Grande Chambre et ont été mises au bénéfice d'un traitement prioritaire au sens de l'art. 41 du règlement de la Cour⁴ –, elle a été l'occasion de nombreuses tierces interventions (dont huit autres États parties à la Convention et un nombre considérable d'entités onusiennes ou issues de la société civile et académique)⁵ et elle a donné lieu à un arrêt de 260 pages⁶. Ces éléments confirment que l'arrêt *KlimaSeniorinnen* est un arrêt de principe d'une haute importance symbolique et juridique.
- 2 Fondamentalement, l'enjeu de l'arrêt peut être formulé de la manière suivante : est-ce qu'une association et/ou quelques-unes de ses membres sont en droit de faire examiner par des tribunaux l'action d'un État en matière climatique à l'aune de la CEDH ?
- 3 La première question soulevée concerne la qualité pour agir ou, pour utiliser la terminologie de la Convention, la qualité de victime des requérantes. Cette question est essentielle, car, en vertu de l'art. 34 CEDH, elle conditionne la recevabilité de la requête⁷. Comme nous le verrons ci-dessous, la Cour lui a donné une réponse (partiellement) positive, ce qui l'a conduite à examiner le fond de l'affaire⁸. En réalité, il s'avère que c'est sur ce point que l'arrêt *KlimaSeniorinnen* peut être considéré comme le plus innovant⁹.

1 Arrêt de la CourEDH [GC] 53600/20 du 9 avril 2024 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*).

2 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH ; RS 0.101).

3 CourEDH, *Verein KlimaSeniorinnen*, § 4.

4 CourEDH, *Verein KlimaSeniorinnen*, § 5. Le règlement de la Cour du 28 mars 2024.

5 CourEDH, *Verein KlimaSeniorinnen*, § 6s.

6 Hors opinion séparée de l'unique juge dissident, le juge élu au titre du Royaume-Uni, M. Tim Eicke.

7 Le même jour, la Grande Chambre de la Cour a d'ailleurs déclaré irrecevables deux autres affaires climatiques, Arrêt de la CourEDH [GC] 7189/21 du 9 avril 2024 (*Carême c. France* ; absence de qualité de victime), et Arrêt de la CourEDH [GC] 39371/20 du 9 avril 2024 (*Duarte Agostinho et autres c. Portugal* et 32 autres ; non-épuisement des voies de recours internes en ce qui concerne le Portugal et absence de juridiction extraterritoriale pour les autres États défendeurs).

8 Le deuxième article de cette série sera consacré à l'analyse du fond de l'arrêt *KlimaSeniorinnen*.

9 Dans ce sens, JAKOB HOHNERLEIN, *On Separating Rights and Remedies in the ECtHR's Climate Judgment*, *Verfassungsblog* 2024.

Dans le présent commentaire, nous nous proposons 4 d'examiner les arguments et motifs développés par la Cour, en les replaçant dans leur contexte jurisprudentiel et historique. Dans un premier temps nous reviendrons sur l'ensemble des faits pertinents pour l'analyse des questions procédurales, notamment la qualité pour agir/de victime (N 5 ss). Puis nous présenterons le raisonnement juridique de la Cour (N 11 ss). Pour finir, la contribution proposera des réflexions critiques sur la portée de l'arrêt (N 33 ss) et se terminera par une brève conclusion (N 51 ss).

II. Les faits pertinents et la procédure nationale

L'association « Aînés pour le climat Suisse / KlimaSeniorinnen Schweiz / Anziane per il clima Svizzera » (ci-après : « l'association »), association au sens des art. 60 ss CC¹⁰, a été créée en août 2016. Selon l'art. 2 de ses statuts¹¹, l'association a pour but « la promotion et la mise en œuvre d'une protection du climat efficace, ceci dans l'intérêt de ses membres, toutes des aînées, représentant un groupe de la population particulièrement touché par le réchauffement climatique au niveau de sa santé » et s'engage « en faveur d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre suffisamment pour prévenir un changement climatique anthropique dangereux de la part de la Suisse ». Conformément à l'art. 4 des statuts, les femmes qui se reconnaissent dans ses buts, sont âgées de 64 ans au moins et sont domiciliées en Suisse peuvent devenir membres de l'association. Cette dernière est composée de plus de deux mille cinq cents adhérentes âgées en moyenne de 73 ans¹².

Le 25 novembre 2016, l'association et quatre de ses 6 membres – âgées de 82 à 93 ans et résidant en Suisse – ont déposé une demande auprès du Conseil fédéral, du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après : DETEC), de l'Office fédéral de l'environnement (ci-après : OFEV) et de l'Office fédéral de l'énergie (ci-après : OFEN). Invoquant diverses omissions dans le domaine de la politique climatique de la Confédération, les requérantes demandaient aux autorités de rendre une décision au sens de l'art. 25a de la PA¹³. À l'appui de cette demande, les requérantes faisaient valoir que l'inaction de la Confédéra-

10 Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210).

11 Statuts de l'Association des Aînés pour le climat Suisse du 15 septembre 2023.

12 *KlimaSeniorinnen Schweiz, Über uns*.

13 Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA ; RS 172.021). L'art. 25a PA, intitulé « Décision relative à des actes matériels » et introduit dans la loi en 2005, est rédigé comme suit :

¹ Toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit public fédéral et touchant à des droits ou des obligations :

tion en matière climatique mettait en péril le respect de l'objectif consistant à limiter l'augmentation des températures moyennes de la planète à 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle et qu'il en résultait une violation des obligations positives de la Suisse en matière de protection individuelle découlant du droit à la vie (art. 10 al. 1 Cst.¹⁴ et 8 CEDH) et du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH)¹⁵. Elles estimaient qu'en raison de leur âge et de leur sexe, elles appartenaient à un groupe particulièrement vulnérable au changement climatique, notamment en raison d'un risque de décès plus important en cas de vagues de chaleur et de canicules. Les requérantes faisaient enfin valoir que leur droit de faire examiner leur requête découlait également des art. 6 (droit à un procès équitable) et 13 (droit à un recours effectif) CEDH.

- 7 Le 25 avril 2017, le DETEC a rejeté la demande au nom de l'ensemble des autorités saisies, au motif que les requérantes ne disposaient pas de la qualité pour agir¹⁶. Selon le Département, une demande au sens de l'art. 25a PA suppose entre autres que l'acte matériel litigieux touche à des droits et à des obligations, condition selon lui non remplie en l'espèce¹⁷. L'objectif principal de la requête consistait, en réalité, à engager l'adoption de dispositions législatives visant à la réduction des émissions de CO₂, ce qui correspondait à l'exercice de droits politiques et n'entraînait donc pas dans le champ d'application de l'art. 25a PA¹⁸. Le DETEC a également écarté les arguments tirés de la Convention, au motif que les requérantes poursuivaient un intérêt public général incompatible avec la qualité de victime au sens de la Convention¹⁹.
- 8 Le 26 mai 2017, les recourantes ont recouru auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : TAF) et demandé l'annulation de la décision du DETEC. Les requérantes reprenaient les arguments développés dans leur demande et alléguaient, au surplus, que le DETEC avait violé leur droit d'être entendu en ne traitant pas leur requête dans le détail, en particulier sous l'angle de la CEDH²⁰. Dans son arrêt du 27 novembre 2018, le TAF a considéré que les quatre requérantes individuelles avaient un intérêt digne de protection à obtenir l'annulation de la décision du DETEC et n'a donc pas jugé néces-

saire d'examiner la qualité pour agir de l'association²¹. Il a toutefois estimé que la question de la qualité pour recourir de l'association dans le cadre d'un recours associatif égoïste pouvait demeurer ouverte²². Si le Tribunal a relevé que la motivation de la décision était sommaire, car elle se contentait d'indiquer que l'action des recourantes relevait du recours populaire en raison de l'absence d'intérêt digne de protection. Il a estimé que les requérantes disposaient néanmoins des éléments nécessaires pour l'attaquer, de sorte que leur droit d'être entendu n'avait pas été violé²³. Selon le TAF, l'art. 25a PA vise à répondre à un besoin de protection juridique individuelle et non à ouvrir la voie à une action populaire (*actio popularis*)²⁴. Dès lors, l'application de cette disposition exige que l'intérêt des recourantes puisse être nettement distingué de l'intérêt général²⁵. Le TAF a estimé que ce critère n'était pas rempli, car les effets du changement climatique sont « de nature générale » et, bien qu'ils puissent toucher certains groupes de la population plus que d'autres (par exemple, les nourrissons, les jeunes enfants et les habitants des villes en ce qui concerne la dangerosité des vagues de chaleur), les femmes âgées ne constituent pas une population plus vulnérable que les autres en matière de changement climatique²⁶. Le TAF a aussi conclu que les requérantes ne pouvaient déduire aucun droit non plus des art. 2, 6 § 1 ou 8 CEDH²⁷. Concernant l'art. 6 § 1 CEDH, le TAF a estimé que cette disposition n'était applicable que lorsqu'il existe un « litige de nature sérieuse et dont l'issue s'avère directement décisive pour la prétention civile » et rappelé qu'au regard de l'art. 34 CEDH, le recours populaire n'est pas admissible²⁸. Le TAF a contesté ici l'existence d'un litige, car les recourantes estimaient que les objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre ne permettaient pas d'atteindre les objectifs de la loi sur le CO₂, mais cela n'est pas contesté par le législateur. Le TAF a d'ailleurs rappelé que le législateur devait encore mettre en œuvre la loi sur le CO₂. En outre, il a estimé que les mesures législatives demandées par les recourantes (mise en place de la procédure législative préliminaire et information du public)

- a. s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir ou les révoque;
- b. élimine les conséquences d'actes illicites;
- c. constate l'illicéité de tels actes.

² L'autorité statue par décision.

14 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101).

15 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 26.

16 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 28.

17 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 29.

18 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 30.

19 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 31.

20 Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. C.

21 Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. 1.2.

22 Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. 1.2.

23 Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. 3.3.

24 Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. 6.2 et 6.3.2.

25 Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. 7.2.

26 Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. 7.4.2 et 7.4.3.

27 Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. 8.

28 Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. 8.2.

n'étaient pas de nature à réduire le risque de canicule estivale, tandis que les mesures demandées comme la taxe CO₂ sur le carburant non prévues dans une loi ne relevaient pas de l'exécution du droit en vigueur. Dès lors, il n'existait pas de litige au sens de l'art. 6 § 1 CEDH dans cette affaire²⁹. Le TAF a donc rejeté le recours au motif que la démarche des requérantes devait être qualifiée d'action populaire irrecevable et que le Département n'était pas entré en matière à bon droit³⁰.

9 Le 21 janvier 2019, les recourantes ont recouru auprès du Tribunal fédéral (ci-après : TF)³¹. Elles alléguaient les mêmes violations qu'auparavant tout en ajoutant plusieurs arguments, dont le fait que, selon elles, l'établissement des faits par le TAF était trop sommaire quant à la vulnérabilité accrue des femmes âgées lors de canicules³². À l'instar du TAF, le Tribunal fédéral a admis la qualité pour recourir des quatre requérantes individuelles et a laissé ouverte celle de l'association³³. Le TF a par ailleurs estimé que les requérantes n'étaient à ce jour pas touchées avec une intensité suffisante dans leurs droits protégés par la Convention – les seuils fixés dans l'Accord de Paris n'étant supposés être atteints qu'à moyen ou long terme –, que leur démarche s'apparentait, en réalité, à l'exercice de droits politiques et qu'elle devait donc être déclarée irrecevable en raison de sa nature d'*actio popularis*³⁴. Le TF a considéré qu'en conséquence, les arguments tirés des art. 6 § 1 et 13 CEDH avaient également été écartés à juste titre par les instances précédentes³⁵.

10 Le 26 novembre 2020, les requérantes ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête individuelle au sens de l'art. 34 CEDH³⁶.

III. En droit

11 À titre préalable, il convient de relever le soin extrême avec lequel la Cour européenne des droits de l'homme pose le cadre de son raisonnement. La Cour introduit ainsi le cœur de ses réflexions par des remarques préliminaires³⁷, qui portent notamment sur l'importance de la question du changement climatique, le rôle central du processus

29 Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. 8.3 et 8.4.

30 Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2992/2017 du 27 novembre 2018, consid. 9.

31 Arrêt du Tribunal fédéral 1C_37/2019 du 5 mai 2020, partiellement publié aux ATF 146 I 145.

32 Arrêt du Tribunal fédéral 1C_37/2019 du 5 mai 2020, consid. 3.3.

33 Arrêt du Tribunal fédéral 1C_37/2019 du 5 mai 2020, consid. 1.

34 ATF 146 I 145, consid. 5.4 et 5.5.

35 ATF 146 I 145, consid. 6.

36 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 1.

37 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 410 ss.

démocratique et le fait qu'il ne serait pas approprié de transposer telle quelle sa jurisprudence antérieure en matière d'atteinte à l'environnement à la question climatique, en raison des spécificités de cette dernière. Ensuite, la Cour aborde certaines considérations générales sur les litiges relatifs au changement climatique³⁸. Cela lui fournit notamment l'occasion de réfuter l'argument de la Suisse relatif au faible rôle joué, au niveau mondial, par ses émissions de gaz à effet de serre, en jugeant 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* »³⁹. Il s'agit là, en réalité, d'un simple rappel de la nature objective des traités de protection des droits humains⁴⁰.

La Cour se penche ensuite sur la question de la recevabilité et, plus particulièrement, sur la qualité de victime. Elle considère cependant que, cette question étant en « *lien étroit* » avec celle de l'applicabilité des dispositions pertinentes de la Convention, il convient de les examiner en même temps⁴¹. Comme cela sera exposé plus en détail dans le deuxième article de cette série, la Cour choisit d'examiner l'affaire, du point de vue matériel, sous l'angle du seul art. 8 CEDH, même si les requérantes avaient aussi invoqué l'art. 2 CEDH⁴². En conséquence, elle analyse séparément la qualité de victime dans le cadre de l'art. 8 CEDH (N 13 ss) et de l'art. 6 CEDH (N 25 ss).

1. La qualité de victime dans le contexte de l'art. 8 CEDH

Suivant la systématique adoptée par la Cour, nous commencerons par évoquer les principes généraux retenus par la Cour (N 14 ss) puis leur application au cas d'espèce (N 22 ss).

a) Les principes généraux

La Cour commence son raisonnement en rappelant deux grands principes de sa jurisprudence. Premièrement, la Convention ne reconnaît pas l'action populaire (*actio popularis*), de sorte qu'une personne doit pouvoir se prétendre victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention pour pouvoir saisir la Cour⁴³. Deuxièmement, l'examen de la qualité de victime ne doit pas être effectué de façon « *rigide, mécanique et inflexible* », car une telle approche, « *trop formaliste* », rendrait inefficace et

38 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 423 ss.

39 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 442.

40 Frédéric Sudre, Droit européen et international des droits de l'homme, 15^{ème} éd., Paris 2021, p. 49 ss.

41 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 459 et § 593.

42 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 536.

43 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 460.

illusoire la protection des droits garantis par la Convention⁴⁴. La Cour ajoute que la notion de victime doit être interprétée de façon autonome, c'est-à-dire indépendante des notions et concepts internes⁴⁵.

- 15 La Cour rappelle ensuite les principes qu'elle a développés en lien avec les trois catégories de « victimes » au sens de l'art. 34 CEDH : les victimes directes, les victimes indirectes et les victimes potentielles⁴⁶. Elle aborde également la qualité pour agir des associations, en relevant que, dans certaines circonstances, elle a estimé que des « considérations spéciales » justifiaient qu'une association dispose de la qualité de victime même si elle n'est pas touchée directement⁴⁷

aa) *La qualité pour agir des individus*

- 16 Selon la Cour, la qualité de victime doit être appréciée spécifiquement dans le contexte du changement climatique, car le nombre de personnes touchées par le changement climatique est indéterminé et les atteintes découlent d'actes ou omissions relatifs à différents types de mesures générales dont les conséquences touchent l'ensemble de la population⁴⁸. En conséquence, le défi consiste à concilier la notion de qualité de victime avec l'exclusion de l'*actio popularis*⁴⁹, raison pour laquelle, dans le domaine du changement climatique, il n'est pas possible de reprendre sans autre la jurisprudence relative aux « *victimes potentielles* »⁵⁰.

- 17 Sur ces bases, la Cour considère que, dans le contexte du changement climatique, la qualité de victime est soumise à la condition que la personne requérante puisse démontrer qu'elle a été « *personnellement et directement touché[e] par les manquements qu'[elle] dénonce* »⁵¹. Ceci suppose que la personne en cause soit exposée de manière intense aux effets néfastes du changement climatique et qu'il existe un besoin impérieux d'assurer sa protection individuelle, « *en raison de l'absence de mesures raisonnables ou adéquates de réduction du dommage* »⁵². La Cour insiste encore sur le fait que « *[l]e seuil à atteindre pour satisfaire à ces critères est particulièrement élevé* »⁵³.

bb) *La qualité pour agir des associations*

- 18 La Cour examine ensuite la qualité pour agir des associations dans des domaines où les citoyennes et citoyens sont

confrontés à des actes administratifs particulièrement complexes⁵⁴. La Cour ajoute que l'action par le biais d'associations peut être l'un des seuls moyens pour les personnes « *nettement défavorisées sur le plan de la représentation* » de faire entendre leur voix, ce qui est l'occasion pour la Cour d'introduire la notion de « *répartition de l'effort entre générations* »⁵⁵.

Pour étayer ce rôle confié aux associations, la Cour évoque la Convention d'Aarhus, qui porte sur le droit de l'environnement classique⁵⁶, et analyse la qualité pour agir des associations dans plusieurs États européens – en se fondant notamment sur une étude menée spécialement par la Cour dans le cadre de la procédure⁵⁷. Soucieuse cependant de respecter le principe de l'exclusion de l'*actio popularis*, la Cour considère que la Convention d'Aarhus est pertinente, mais qu'elle ne peut être reprise telle quelle, car cela irait au-delà de ce que la Convention permet⁵⁸.

À la lumière de ces considérations, la Cour juge que, pour remplir les conditions de l'art. 34 CEDH, une association doit : (a) être légalement constituée dans le pays concerné ou y disposer de la qualité pour agir, (b) poursuivre un but spécifique conforme à ses statuts de défense des droits fondamentaux exclusivement ou non contre les menaces du changement climatique et (c) être considérée comme véritablement représentative⁵⁹.

La Cour ajoute qu'elle tiendra compte, dans son analyse, du but de l'association, de son caractère non lucratif, de la nature et de l'étendue de ses activités, de ses effectifs et de sa représentativité, des principes et de la transparence de sa gouvernance et du 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* »⁶⁰. La Cour précise enfin que, compte tenu des spécificités du domaine du changement climatique, il n'est pas nécessaire que l'association soit en mesure de démontrer que les personnes au nom desquelles elle agit auraient elles-mêmes disposé de la qualité pour agir à titre individuel⁶¹.

44 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 461.

45 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 462.

46 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 463ss.

47 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 473ss.

48 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 479.

49 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 481ss.

50 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 485.

51 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 487.

52 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 487.

53 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 488.

54 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 489 : « *[L]e recours à des entités collectives telles que les associations représente l'un des moyens accessibles, parfois le seul, dont ils disposent pour assurer une défense efficace de leurs intérêts particuliers* ».

55 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 489.

56 Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 (Convention d'Aarhus ; RS 0.814.07).

57 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 490ss.

58 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 501.

59 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 502.

60 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 502.

61 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 502.

b) L'application au cas d'espèce

- 22 Conformément aux développements qui précèdent, la Cour distingue l'analyse de la qualité de victime de l'association et celle de la qualité de victime des quatre requérantes individuelles⁶².
- 23 En ce qui concerne l'association, la Cour observe que les critères qu'elle a fixés sont remplis, ce d'autant que l'association défend aussi les intérêts de la population en général et des générations futures et que l'octroi de la qualité pour agir devant la Cour sert « *l'intérêt d'une bonne administration de la justice* »⁶³. Elle regrette toutefois que, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral n'ayant pas jugé utile d'examiner sa qualité pour agir, elle ne puisse « *tirer profit d'une appréciation qui aurait porté sur le statut juridique de l'association au regard du droit interne ou sur la nature et l'étendue de ses activités au sein de l'État défendeur* »⁶⁴.
- 24 En ce qui concerne les quatre requérantes individuelles, la Cour analyse les critères qu'elle a développés plus haut dans son arrêt⁶⁵. Si elle admet que les requérantes ont été affectées par le changement climatique, qu'elles appartiennent, en tant que personnes âgées, à une catégorie vulnérable et que les vagues de chaleur ont un impact sur leur qualité de vie⁶⁶. La Cour considère cependant que les requérantes n'ont pas démontré une exposition au changement climatique « *propre à faire naître un besoin impérieux d'assurer leur protection individuelle* »⁶⁷. La Cour ajoute que les requérantes n'ont pas souffert d'un problème de santé critique dont l'aggravation possible ne pourrait être atténuée par les mesures d'adaptation disponibles en Suisse ou au moyen de mesures raisonnables d'adaptation individuelle⁶⁸. En conséquence, la Cour considère que les requérantes individuelles ne disposent pas de la qualité de victime au sens de l'art. 34 CEDH et déclare leurs griefs irrecevables pour incompatibilité *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'art. 35 § 3 CEDH⁶⁹.

2. La qualité de victime dans le contexte de l'art. 6 CEDH

- 25 Suivant à nouveau la systématique adoptée dans l'arrêt commenté, nous commencerons par évoquer les principes généraux retenus par la Cour (N 26 s.) puis leur application au cas d'espèce (N 28 ss.).

62 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 521 ss.

63 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 521 ss.

64 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 526.

65 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 527 ss.

66 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 529 ss.

67 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 533.

68 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 533.

69 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 535.

a) Les principes généraux

La Cour considère, comme pour l'art. 8 CEDH, que la question de la qualité de victime s'agissant de l'art. 6 § 1 CEDH doit être jointe à l'appréciation de l'applicabilité de cette disposition⁷⁰. À cet égard, la Cour rappelle les conditions d'application de l'art. 6 § 1 CEDH sous son volet civil : la contestation doit porter sur un droit dont il est prétendu de manière défendable qu'il est reconnu en droit interne, elle doit être réelle, l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question et ce droit doit revêtir un caractère « civil »⁷¹. La Cour synthétise ensuite les principaux éléments de sa jurisprudence relatifs à ces conditions⁷². S'agissant de l'applicabilité de l'art. 6 § 1 CEDH dans le contexte du changement climatique, la Cour relève que cette disposition ne permet pas de contraindre le Parlement à adopter une loi, mais qu'elle peut s'appliquer lorsque le droit interne prévoit un accès individuel à une procédure permettant de faire contrôler directement une loi⁷³. Par ailleurs, un droit de caractère civil peut découler de la reconnaissance, dans la législation interne, des droits concernés ou de la participation du public et de l'accès à l'information en matière environnementale⁷⁴.

Pour ce qui est du caractère « déterminant » de la procédure, la Cour admet que les litiges climatiques interviennent dans des conditions particulières et peuvent donc porter sur des objets plus larges que l'exploitation d'une installation potentiellement problématique⁷⁵. Elle estime également que le critère de l'imminence du dommage ou du danger doit être adapté pour tenir compte du caractère irréversible et grave des risques liés au changement climatique, ce d'autant que, dans ce domaine, le danger à venir est « *réel et hautement probable (ou pratiquement certain) à défaut de mesure corrective adéquate* » et ne doit donc pas être interprété de manière trop stricte⁷⁶. La Cour estime que cette approche vaut particulièrement lorsque les litiges climatiques sont portés par des associations, puisque, pour les motifs qu'elle a exposés dans le cadre de l'art. 8 CEDH, celles-ci jouent un rôle important de défense des droits conventionnels des personnes « *défavorisées sur le plan de la représentation* »⁷⁷.

b) L'application au cas d'espèce

En ce qui concerne la requête de l'association, la Cour distingue entre les griefs concernant des « *décisions politiques qui sont soumises aux processus démocratiques per-*

70 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 591 ss.

71 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 595.

72 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 597 ss.

73 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 609.

74 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 610.

75 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 613.

76 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 614.

77 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 614.

tinents» et la demande qui porte sur « une mise en œuvre effective des mesures d'atténuation prévues par le droit en vigueur »⁷⁸. Elle estime que les premiers ne relèvent pas du champ d'application de l'art. 6 § 1 CEDH, mais que la deuxième peut y entrer pour autant que ses conditions d'application soient remplies⁷⁹.

29 À cet égard, la Cour considère que le critère de droit à caractère « civil » est rempli⁸⁰, car les recourantes se plaignent notamment de la violation du droit à la vie protégé par l'art. 10 Cst. S'agissant de l'existence d'une « contestation réelle est sérieuse », la Cour désavoue le Tribunal fédéral et considère que la demande doit être tenue pour « défendable » et ne saurait être considérée comme « futile, vexatoire ou pour d'autres raisons mal fondée au regard du droit interne pertinent »⁸¹. Enfin, concernant le critère du caractère « déterminant » de l'issue de la procédure pour les droits des requérantes, la Cour estime que le lien entre la question au cœur du litige et les membres de l'association en quête de plus de protection contre les effets du changement climatique est « réel et suffisamment étroit »⁸². L'association s'est efforcée de défendre les droits civils de ses membres et a donc agi comme un « moyen » d'action pour les femmes âgées contre l'inaction de l'État suisse⁸³.

30 La Cour renvoie alors à ses développements sur la qualité pour agir relatifs à l'art. 8 CEDH et rappelle l'importance du rôle joué par les associations ainsi que « la pertinence particulière de l'action collective face au changement climatique »⁸⁴. Sur la base de ces considérations, la Cour considère que l'art. 6 § 1 CEDH est applicable et que l'association peut être considérée comme ayant la qualité de victime en ce qui concerne son grief relatif au défaut de mise en œuvre effective des mesures d'atténuation prévues par le droit en vigueur⁸⁵.

31 S'agissant des requérantes individuelles, la Cour rejette leur qualité pour agir et déclare leur requête irrecevable en suivant un raisonnement similaire à celui développé en lien avec l'art. 8 CEDH. Elle estime en particulier qu'elles ne sont pas parvenues à établir un lien suffisant entre les mesures demandées et un hypothétique impact direct sur leurs droits, de sorte que « l'issue de la contestation n'était pas déterminante pour leurs droits de caractère civil »⁸⁶.

78 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 615 ss.

79 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 616.

80 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 617.

81 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 618.

82 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 621.

83 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 621.

84 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 622.

85 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 623.

86 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 624.

Enfin, on relèvera que les requérantes avaient également invoqué une violation de l'art. 13 CEDH. À cet égard, la Cour rappelle que l'art. 6 § 1 CEDH constitue une *lex specialis*, dont les exigences sont plus strictes et comprennent celles de l'art. 13 CEDH⁸⁷. La Cour considère donc qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément ce grief en ce qui concerne l'association⁸⁸. Elle déclare par ailleurs irrecevables les requêtes formées par les quatre personnes physiques, pour des motifs identiques à ceux qu'elle a développés sous l'angle des art. 8 et 6 CEDH⁸⁹.

IV. Commentaire

La densité et la longueur de l'arrêt de la CourEDH soulèvent de nombreuses interrogations quant à son impact et sa portée sur la politique climatique de la Suisse et les futurs litiges climatiques en Europe. Comme cela a été relevé plus haut, si, sur le fond, il était prévisible que la Cour étende le champ d'application de l'art. 8 CEDH au-delà du champ environnemental traditionnel pour y inclure également la dimension climatique⁹⁰, car une telle extension s'inscrit logiquement dans l'évolution de la jurisprudence de la Cour lors des dernières décennies⁹¹, son approche des questions procédurales s'est avérée plus inattendue.

Dans ce premier article consacré aux enjeux procéduraux de l'arrêt et, plus particulièrement, à la qualité pour agir, nous nous concentrerons sur les trois questions suivantes : la limitation stricte de l'action individuelle dans le domaine climatique (N 35 ss), les critères retenus par la Cour pour reconnaître la qualité pour agir des associations (N 41 ss) et l'adéquation du cadre juridique helvétique actuel en matière de qualité pour agir des associations (N 47 ss). Nous nous limiterons à formuler et détailler les enjeux, sans chercher à leur apporter de réponses définitives.

1. L'exclusion de l'*actio popularis* : des droits pour toutes et tous, mais des voies pour qui ?

La Cour a pris très au sérieux le fait que le système conventionnel n'admet pas la figure de l'action populaire, confor-

87 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 644.

88 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 644.

89 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 645.

90 Pour plus de développements sur les composantes du droit à un environnement sain et les perspectives jurisprudentiel de ce droit, voir : PAUL BAUMANN, Le droit à un environnement sain et la Convention européenne des droits de l'homme, Paris 2021 ; CAROLE NIVARD, Le droit à un environnement sain devant la Cour européenne des droits de l'Homme, Revue juridique de l'environnement 2020, vol. 45, p. 9 ss. Nous développerons ce point dans dans le deuxième article de cette série.

91 Voir le deuxième article de cette série.

mément à une jurisprudence établie de longue date⁹². Selon celle-ci, en effet, il n'appartient pas à la Cour d'examiner dans l'abstrait la législation et la pratique pertinentes, mais de vérifier que la manière dont elles ont été appliquées à la personne requérante n'a pas violé les exigences de la Convention⁹³.

36 À cet égard, il est évident que les litiges du type *KlimaSeniorinnen* ne concernent pas des mesures individuelles, qui ne posent guère de problèmes du point de vue de la qualité de victime⁹⁴. Cependant, la Cour a déjà eu l'occasion de développer des principes applicables lorsqu'une mesure législative générale est à l'origine d'une en l'absence d'acte d'exécution individuel et où, par la force des choses, cette violation est susceptible d'affecter plus d'une personne. Ainsi, dans l'arrêt *Tănase c. Moldova*⁹⁵, qui concernait une modification de la loi électorale moldave visant à interdire aux personnes possédant plusieurs nationalités de siéger au parlement national, la Cour a rappelé qu'« [i]l est (...) loisible à un particulier de soutenir qu'une loi viole ses droits, en l'absence d'acte individuel d'exécution, si l'intéressé est obligé de changer de comportement sous peine de poursuites ou s'il fait partie d'une catégorie de personnes risquant de subir directement les effets de la législation »⁹⁶.

37 Dans l'arrêt *KlimaSeniorinnen*, la Cour a toutefois estimé que cette jurisprudence ne pouvait pas être suivie⁹⁷. En conséquence, elle a développé deux critères spécifiques au contexte climatique particulièrement exigeants : une exposition intense aux effets néfastes du changement climatique et un besoin impérieux de protection individuelle, ces critères devant au surplus faire l'objet d'une interprétation restrictive⁹⁸. Ces critères sont en réalité si sévères que l'on est en droit de se demander s'ils pourront être remplis un jour, sous réserve de situations (très) particulières⁹⁹.

92 Voir : Arrêt de la CourEDH 10486/83 du 24 mai 1989 (*Hauschildt c. Danemark*), § 45, récemment réaffirmé notamment dans Arrêt de la CourEDH [GC] 47143/06 du 4 décembre 2015 (*Roman Zakharov c. Russie*), § 164. Pour plus de développements sur l'*actio popularis* dans le système de la CourEDH, voir : JULIEN MARQUIS, La qualité pour agir devant la Cour européenne des droits de l'homme, Genève 2017, p. 214 ss.

93 Arrêt de la CourEDH [GC] 24952/94 du 18 décembre 2002 (*N.C. c. Italie*), § 56.

94 Pour un exemple très récent concernant la Suisse, voir : Arrêt de la CourEDH 43868/1825883/21 du 20 février 2024 (*Wa Baile c. Suisse*), § 63 ss.

95 Arrêt de la CourEDH [GC] 7/08 du 27 avril 2010 (*Tănase c. Moldova*).

96 CourEDH, *Tănase*, § 104. Sur le fond, la Grande Chambre a conclu à l'unanimité que l'inéligibilité des personnes ayant une double nationalité était disproportionnée et violait l'art. 3 du Protocole n°1 (§ 154 ss).

97 CourEDH, *Verein KlimaSeniorinnen*, § 483 : « [A]dmettre sans réserve suffisante et prudente l'existence de la qualité de victime face au changement climatique ne se concilierait guère avec l'exclusion de l'*actio popularis* dans le mécanisme de la Convention, ni avec le fonctionnement effectif du droit de recours individuel ».

98 CourEDH, *Verein KlimaSeniorinnen*, § 487.

99 Voir, par exemple, l'affaire *Müller c. Autriche*, requête n°18859/21, dont l'examen a été ajourné par la Cour dans l'attente des arrêts du

Cette quasi-exclusion de l'action individuelle en matière climatique s'est accompagnée d'une ouverture de la qualité pour agir des associations, dont les conditions seront analysées ci-dessous (N 41 ss). Dans l'esprit de la Cour, cette « compensation » semble avoir été le résultat conscient et explicite d'une pesée des intérêts¹⁰⁰. Toutefois, il est légitime de se demander si ce mode de procéder est conforme à l'esprit de la Convention. Cette dernière consacre, en effet, des droits individuels¹⁰¹, dont l'invocation est en principe réservée aux personnes qui se prétendent victimes d'une violation, pour autant que les autres conditions de recevabilité fixées aux art. 34 et 35 CEDH soient remplies¹⁰². Or, l'arrêt *KlimaSeniorinnen* impose dans les faits, en matière climatique, une invocation collective des droits de la Convention. La Cour justifie ce choix en se référant à l'organisation constitutionnelle interne des Etats et à la séparation des pouvoirs¹⁰³. Il n'est pas certain que ces éléments soient pertinents au stade de l'analyse de la recevabilité des requêtes. Ils semblent avoir davantage leur place dans l'analyse du fond de la requête et sont susceptibles d'inciter la Cour à faire preuve de retenue, par exemple en renonçant à exiger l'adoption de mesures spécifiques.

Il nous semble que, dans le domaine climatique, la qualité de victime aurait pu être traitée à l'intérieur de la jurisprudence existante, en exigeant de la personne concernée qu'elle démontre, certificats médicaux à l'appui, que le changement climatique résultant de l'inaction de l'Etat viole ses droits protégés par la Convention. Une telle approche aurait été susceptible de mieux garantir que les droits conventionnels soient concrets et effectifs¹⁰⁴, sans pour autant ouvrir la voie à une *actio popularis climatis*. Par ailleurs, un éventuel risque de surcharge de la Cour par des requêtes individuelles répéti-

9 avril 2024, qui émane d'un homme atteint d'une pathologie qui le contraint à utiliser un fauteuil roulant lorsque la température atteint ou dépasse les 30 degrés Celsius.

100 CourEDH, *Verein KlimaSeniorinnen*, § 484 : « La nécessité, d'une part, d'assurer une protection effective des droits garantis par la Convention et, d'autre part, de veiller à ce que les critères relatifs à la qualité de victime ne glissent pas de facto vers l'acceptation de l'*actio popularis* est singulièrement pressante dans le présent contexte ».

101 PHILIP LEACH, *Taking a case to the european court of human rights*, 4^{ème} éd., Oxford 2023, p. 7 ss.

102 LEACH (n. 100), p. 119 ss ; WILLIAM SCHABAS, *The European convention on human rights - A commentary*, 2^{ème} éd., Oxford 2017, p. 731 ss.

103 CourEDH, *Verein KlimaSeniorinnen*, § 484 : « Si, parmi l'ensemble de la population relevant de la juridiction des Parties contractantes, le cercle des « victimes » effectivement ou potentiellement touchées est défini de manière ample et généreuse, cela risque d'ébranler les principes constitutionnels internes et la séparation des pouvoirs en ouvrant un large accès au système judiciaire comme moyen de provoquer des changements dans les politiques générales relatives au climat ».

104 La Cour rappelle de jurisprudence constante l'importance du principe d'effectivité, voir : Arrêt de la CourEDH [GC] 36813/97 du 29 mars 2006 (*Scordino c. Italie*), § 192 ou Arrêt de la CourEDH [GC] 42527/98 du 12 juillet 2001 (*Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne*), § 45.

tives¹⁰⁵ aurait pu être traité par la mise en œuvre, au besoin, de la procédure dite d'arrêt pilote¹⁰⁶.

- 40 D'ailleurs, la reconnaissance de l'*actio popularis* dans certains États ne semble pas poser de problème du point de vue de la séparation des pouvoirs. Ainsi, l'Inde en reconnaît l'utilité dans le cadre de ce que la Cour suprême de l'Inde qualifie de *Public Interest Litigation* (PIL)¹⁰⁷. Il serait intéressant de voir comment le nouveau droit à la protection du climat consacré par la Cour suprême de l'Inde¹⁰⁸ sera utilisé par la société civile dans ce cadre¹⁰⁹.

2. Les critères de légitimation des associations de protection du climat

- 41 Si la question de la place de l'arrêt dans la jurisprudence environnementale de la Cour a fait l'objet de nombreux et riches débats dans les colonnes du *Verfassungsblog* et du blog du *Sabin Center for Climate Change Law* de l'Université de Columbia, ces derniers se sont essentiellement concentrés sur l'étendue des obligations positives en matière de protection du climat¹¹⁰ et sur la compatibilité¹¹¹ des remèdes avec le principe de séparation des pou-

voirs¹¹². Or, l'ouverture de la qualité pour agir des associations constitue, en réalité, l'avancée jurisprudentielle principale de l'arrêt *KlimaSeniorinnen*. Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, la Cour s'est appuyée, pour ce faire, sur la Convention d'Aarhus. Ce mode de procéder est cohérent avec la jurisprudence strasbourgeoise. Ainsi, la Cour considère de longue date que la Convention est un « *instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles* »¹¹³ et, si elle est exclusivement compétente pour contrôler le respect, par les États parties, des droits et libertés contenus dans la CEDH et dans ses protocoles (art. 19 CEDH), elle tient compte depuis longtemps, dans l'interprétation de ces droits et libertés, d'éléments de droit international autres que la Convention, qui reflètent les valeurs communes des États européens¹¹⁴.

La Convention d'Aarhus, adoptée en 1998 dans le cadre 42 de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et ratifiée par la Suisse le 3 mars 2014, traite de l'environnement au sens traditionnel du terme et repose sur trois piliers : l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice¹¹⁵. Dans ce cadre, elle garantit notamment un large accès à la justice pour les organisations non gouvernementales, pour autant qu'elles remplissent certaines conditions (art. 9 *cum* art. 2 § 5 Convention d'Aarhus). Nous avons relevé que cette vision s'inscrit dans la jurisprudence de la Cour, qui valorise le recours à des entités collectives en présence d'actes administratifs spécialement complexes¹¹⁶. Nous avons aussi noté que, parmi les atouts que la Cour voit dans ce mode d'action, figure la possibilité que soient ainsi représentées des voix « *nettement défavorisées du point de vue de la représentation* », parmi lesquelles celles des générations futures.

La Cour se retrouve toutefois confrontée au même dilemme qu'en matière de requête individuelle, car une admission trop large de la notion d'organisation non gouvernementale aurait aussi pour effet de créer une forme d'*actio popularis*¹¹⁷. Elle précise donc devoir « *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*

105 Voir, par exemple, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro, CDL-AD(2008)030, 24 octobre 2008, § 51.

106 Voir pour le premier cas dans la jurisprudence de la CourEDH : Arrêt de la CourEDH [GC] 31443/96 du 22 juin 2004 (Broniowski c. Pologne). Cette jurisprudence a été confirmée notamment dans l'Arrêt de la CourEDH 54447/10 du 3 avril 2012 (Michelioudakis c. Grèce). Pour plus d'informations, consulter CourEDH, Unité de la Presse, Fiche thématique « Les arrêts pilotes », novembre 2023.

107 Pour un des cas de *Public Interest Litigation* les plus célèbres en droit de l'environnement indien, voir : Arrêt de la Cour Suprême Indienne 1987 AIR 1086 du 20 décembre 1986, MC Metha And Anr v. Union of India & Ors.

108 Arrêt de la Cour Suprême Indienne 2024 INSC 280 du 21 mars 2024, M.K. Ranjitsinh and Others v. Union of India and Others.

109 Pour plus de développement sur le PIL en général, voir : ANSUMAN RABBONI / P. KINGSLEY ALFRED CHANDRASEKARAN, *Actio Popularis - A Perspective Analysis On Public Interest Litigation of India*, *The Indian Journal of Political Science* 2011, vol. 72, n°2, p. 463 ss ; EASHAN CHATURVEDI, *Climate Change Litigation : Indian Perspective*, *German Law Journal* 2021, p. 1459 ss. Pour quelques réflexions sur le récent arrêt de la Cour Suprême Indienne consacrant le droit à la protection du climat en Inde, voir : ARPITHA KODIVERI, *The Genre-Bending of Climate Litigation in India*, *Verfassungsblog* 2024 ; PARUL KUMAR / ABHAYRAJ NAIK, *India's New Constitutional Climate Right*, *Verfassungsblog* 2024.

110 Voir notamment : SANDRA ARNTZ / JASPER KROMMENDIJK, *Historic and Unprecedented : The ECtHR Upholds Positive Human Rights Obligations to Mitigate Climate Change*, *Climate Law Blog* 2024 ; PATRICK ABEL, *Mixed Signals for Domestic Climate Law : The Climate Rulings of the European Court of Human Rights*, *Climate Law Blog* 2024 ; MIRIAM COHEN et al., *Reparation for Climate Change at the ECtHR*, *Verfassungsblog* 2024.

111 Voir notamment : CHARLOTTE BLATTNER, *Separation of Powers and KlimaSeniorinnen*, *Verfassungsblog* 2024. CHARLOTTE BLATTNER, *Warum das KlimaSeniorinnen-Urteil nicht undemokratisch ist*, *Verfassungsblog* 2024 ; MORITZ VINKEN / PAOLO MAZZOTTI, *The First Italian Climate Judgement and The Separation of Powers*, *Verfassungsblog* 2024.

112 Nous reprendrons et approfondirons ces débats dans un second article sur la question de la protection du climat dans l'arrêt, mais pour plus d'articles sur l'arrêt dans le contexte des litiges climatiques à venir dans le monde, consulter par exemple : *Climate Law Columbia Law School*, *Climate Litigation* et *Verfassungsblog on matters constitutional*, *The Transformation of European Climate Litigation*.

113 Arrêt de la CourEDH 5856/72 du 25 avril 1978 (Tyrer c. Royaume-Uni).

114 Arrêt de la CourEDH 6833/74 du 13 juin 1979 (Marckx c. Belgique), § 41.

115 Commission économique pour l'Europe, *La Convention d'Aarhus : Guide d'application*, 2^{ème} éd., 2014, p. 19.

116 Voir : *supra* N 18 ss.

117 CourEDH, *Verein KlimaSeniorinnen*, § 501.

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»¹¹⁸.

44 Sur la base de ces développements, la Cour énonce trois critères qui permettent à une association de se voir reconnaître la qualité de victime au sens de l'art. 34 CEDH (cf. ci-dessus). Parmi ceux-ci, le plus délicat est le troisième, qui a trait à la représentativité: « [L'association en question doit] 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 »¹¹⁹. Il s'agit, en effet, d'une notion juridique (fortement) indéterminée que les éléments d'analyse supplémentaires évoqués par la Cour (« ses effectifs et sa représentativité, les principes et la transparence de sa gouvernance »¹²⁰) ne permettent pas vraiment de délimiter.

45 La Cour devra donc à l'avenir affiner et détailler les éléments pertinents dans l'examen de ce critère. Est-il nécessaire, par exemple, qu'une association atteigne une taille critique et, si oui, comment celle-ci est-elle déterminée? L'association doit-elle réunir parmi ses membres un certain pourcentage des personnes appartenant au groupe concerné? Comment jauger les principes de gouvernance d'une association? Le critère de « transparence » pourrait sembler plus facile à saisir, mais inclut-il par exemple aussi les sources de financement de l'association? Et, enfin, comment appréhender l'association qui remplit certains de ces critères (par exemple, un grand nombre de membres), mais pas d'autres (par exemple, une gouvernance défaillante)?

46 Il est également difficile de prédire la mise en œuvre du critère d'ensemble formulé par la Cour, qui consiste à « 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 »¹²¹. Nous sommes enclins à penser que la « bonne administration de la justice » vise à garantir la possibilité à l'association d'ester en justice s'il semble *prima facie* qu'un droit protégé par la Convention est potentiellement atteint et que les voies de droit ne semblent ouvertes à aucune personne physique, afin de garantir un accès concret et effectif aux tribunaux.

118 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 501.

119 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 502.

120 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 502.

121 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 502.

3. La mise en œuvre en droit suisse

La dernière question que nous souhaitons aborder est celle de la nécessité de modifier le cadre normatif helvétique pour se conformer aux développements de la Cour en matière de qualité pour agir des associations. 47

Le droit suisse confère la qualité pour agir à des associations dans trois hypothèses¹²². Premièrement, lorsque l'association dispose d'un intérêt propre à agir. Deuxièmement, lorsque la loi confère une qualité pour agir spéciale à certaines organisations (cf. art. 89 al. 2 let. d LTF¹²³), par exemple dans le domaine de l'environnement (art. 55 LPE¹²⁴) ou de la protection de la nature (art. 12 LPN¹²⁵) (recours associatif idéal). Troisièmement, lorsque l'association agit dans l'intérêt de ses membres et remplit les conditions fixées par la jurisprudence pour ce faire (recours associatif égoïste ou corporatif).

Or, la qualité pour agir des associations élaborée dans l'arrêt *KlimaSeniorinnen* ne correspond à aucune de ces catégories. En effet, les critères retenus par la Cour combinent des éléments des trois hypothèses qui viennent d'être évoquées, dans la mesure où la Cour admet qu'une association est en droit de poursuivre statutairement la défense des droits fondamentaux de ses adhérentes et adhérents ou d'autres individus touchés sans exiger qu'elle démontre que les personnes physiques au nom desquelles elle agit auraient elles-mêmes la qualité pour agir¹²⁶. 49

On doit donc s'interroger sur les manières d'ouvrir la qualité pour agir en droit suisse d'une manière conforme aux exigences de la Cour. Une première option pourrait consister à introduire un droit de recours idéal des associations dans les législations en matière de climat, comme en droit de l'environnement. Une telle modification pourrait être effectuée dans le cadre de la loi sur le CO₂¹²⁷ ou de la LCI¹²⁸. Dans la doctrine, cette solution a été préconisée déjà avant l'arrêt *KlimaSeniorinnen*¹²⁹. Une deuxième option pourrait s'inscrire dans le cadre 50

122 THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^{ème} éd., Genève 2018, p. 464 ss.

123 Loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110).

124 Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01).

125 Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (LPN; RS 451).

126 CourEDH, Verein KlimaSeniorinnen, § 502.

127 Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ du 23 décembre 2011 (Loi sur le CO₂; RS 641.71).

128 Loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique du 30 septembre 2022 (LCI; RO 2023 655; non encore en vigueur).

129 LORENZ KNEUBÜHLER / DOMINIQUE HÄNNI, Umweltschutz, Klimaschutz, Rechtsschutz: ein Plädoyer für eine Verbandsbeschwerbe im schweizerischen Klimarecht, ZBI 2021, p. 479 ss.

de la protection des consommateurs et consommatrices et la proposition du Conseil fédéral d'introduire dans le CPC¹³⁰ une forme d'action collective¹³¹. Le 12 avril 2024, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a précisément sollicité des « clarifications supplémentaires » sur le projet suite à l'arrêt *KlimaSeniorinnen*¹³².

V. Conclusion

- 51 En matière procédurale, comme nous avons essayé de le montrer, l'arrêt *KlimaSeniorinnen* innove, tout en soulevant certaines questions et en en laissant d'autres ouvertes. Il n'en est pas moins indéniable que l'arrêt atteint son but, puisque la requête a passé le cap de la recevabilité, permettant à la Cour de se pencher sur le fond du litige et de garantir ainsi la mise en œuvre concrète et effective des droits protégés par la Convention.
- 52 A cela s'ajoute que, si la quasi-exclusion des requêtes individuelles en matière climatique peut sembler radicale, il fait sens, d'un point de vue philosophique, de valoriser

130 Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC; RS 272).

131 Message du 10 décembre 2021 sur une modification du code de procédure civile (Action des organisations et transaction collective), FF 2021 3048.

132 Voir le communiqué de presse de la Commission des affaires juridiques du Conseil National (CAJ-CN) du 12 avril 2024 (Exercice collectif des droits: l'arrêt de la CEDH soulève d'autres questions).

dans ce domaine les modes d'action collectifs. Comme le relève à juste titre la Cour, en matière d'actes administratifs complexes, les personnes les plus affectées font généralement partie des membres les plus vulnérables de la société, de sorte que leur accès à la justice est limité.

Contrairement à l'avis exprimé par les deux Chambres fédérales¹³³, et par le Conseil fédéral¹³⁴ il incombe désormais aux autorités helvétiques et à celles de l'ensemble des États parties à la Convention de mettre en œuvre cet arrêt en ouvrant leurs voies de droit aux associations dans le cadre des litiges climatiques¹³⁵.

133 Voir la déclaration adoptée le 5 juin 2024 par le Conseil des Etats et intitulée « Arrêt de la CEDH Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse » (objet n°24.053), qui argue que « la Cour outrepassé les limites du développement du droit par une juridiction internationale » et se conclut de la manière suivante: « [L]a Suisse ne voit donc aucune raison de donner d'autres suites à l'arrêt de la Cour du 9 avril 2024, étant donné que ses efforts passés et actuels en matière de politique climatique remplissent les exigences en termes de droits humains qui sont formulées dans l'arrêt ». Le Conseil national a voté un texte identique le 12 juin 2024 (objet n°24.054).

134 Voir le communiqué de presse du Conseil fédéral du 28 août 2024, « Le Conseil fédéral clarifie sa position sur le verdict de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la protection du climat ».

135 Pour une opinion détaillée sur l'accès des ONG à la Cour EDH, voir: HELEN KELLER / VIKTORIYA GURASH, Expanding NGOs' standing: climate justice through access to the European Court of Human Rights, *Journal of Human Rights and the Environment* 2020, vol. 14, n°2, p. 194 ss.

Abstract

Nach einem mehrjährigen Verfahren fällte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte am 9. April 2024 im Fall Verein KlimaSeniorinnen et al. gegen die Schweiz eines der am meisten erwarteten Urteile der letzten Jahrzehnte. Das Urteil wurde in der schweizerischen und internationalen Presse ausführlich kommentiert, wobei die Meinungen ein breites Spektrum abdecken. Dieses reicht von Lob für seinen innovativen Charakter bis hin zu seiner vollständigen Ablehnung mit der Begründung, es stelle eine Gefahr für die Demokratie dar. Dieser erste von drei Beiträgen befasst sich mit den verfahrensrechtlichen Aspekten des Urteils, insbesondere mit den Überlegungen des Gerichtshofs zur Beschwerdelegitimation der Klägerinnen. Daneben wird über die mögliche Entstehung einer Form der Klima-Popularklage und ihre Auswirkungen auf die künftige Rechtsprechung reflektiert. Schliesslich werden im Beitrag einige Ansätze zur Umsetzung des Urteils im schweizerischen Verwaltungsverfahren aufgezeigt.